

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE DE L'ALLEMAGNE

DE 1815 A 1866

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 10 Mars 1939, à 14 heures

PAR

M. JEAN DUPUY-DUTEMPS

Président : M. J. BARTHÉLEMY, professeur.

Assesseurs { *MM. GIDEL, professeur.*
MESTRE, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, 3

1939

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE
DE
L'ALLEMAGNE
DE 1815 A 1866

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE DE L'ALLEMAGNE

DE 1815 A 1866

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 10 Mars 1939, à 14 heures

PAR

M. JEAN DUPUY-DUTEMPS

Président : M. J. BARTHÉLEMY, professeur.

Assesseurs { *MM. GIDEL, professeur.*
MESTRE, professeur.

PARIS

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, RUE SOUFFLOT, 3

1939



ORGANISATION FÉDÉRALE DE L'ALLEMAGNE

DE 1845 A 1866

INTRODUCTION

Les conséquences désastreuses de la Grande Guerre, ses effroyables pertes matérielles et humaines, ont amené les gouvernants des États vainqueurs à cette conclusion que l'une des causes de la tourmente résidait dans l'absence d'une loi, d'une organisation internationale. Une interprétation trop exclusive du droit de souveraineté des États était à la source du mal. Il est, disaient-ils, nécessaire, dans de nombreux cas, qu'une loi internationale vienne restreindre une souveraineté sans limite, si l'on veut rendre possible l'établissement de relations stables et si l'on désire éviter le retour de conflits armés. La création d'un organisme international parut indispensable pour atteindre ce but : ce fut la Société des Nations dont le rôle est d'assurer la sauvegarde de la paix et de rendre possible la coopération entre les peuples.

L'apparition de la Société des Nations fut saluée par de grandes espérances. On se plaisait à voir en elle l'organe suprême qui veillerait à l'observation des relations de droit entre Nations et qui sanctionnerait leur inobservation. La Société des Nations pouvait jouer le même rôle

que la Cité Antique lorsque celle-ci est intervenue timidement d'abord, résolument ensuite, pour établir des règles de droit, réprimer les actes de violence et interdire aux citoyens de se faire justice eux-mêmes. La communauté des États était appelée, grâce à l'impulsion de la Société des Nations, à devenir une Société internationale organisée. Cette conception hardie n'est pas, à vrai dire, nouvelle. Nombreux furent les penseurs, les juristes ou les diplomates qui avaient rédigé des projets d'organisation internationale. Ceux-ci étaient plus ou moins réalisables. Cependant, l'étude de l'Histoire nous procure un exemple d'application de cette idée. Cet exemple est la Confédération germanique qui, un siècle avant la conclusion du Pacte, offre de très intéressantes analogies avec l'organisme de Genève.

Une différence fondamentale s'impose toutefois dès à présent entre les deux institutions. La Société des Nations aspire à jouer un rôle universel. L'idéal qu'elle poursuit suppose que tous les États participent à l'élaboration de la loi internationale et assurent son observation. La Confédération germanique, elle, ne prétend seulement que délibérer des affaires allemandes et cela restreint singulièrement le champ de son action dans le domaine international. Néanmoins, ces deux organismes poursuivent le même but : assurer la sécurité des États membres et développer entre eux des liens de coopération.

Le quatorzième point du Message du 8 janvier 1918 du Président Wilson envisage la formation « d'une Société générale des nations formée, en vertu de conventions formelles ayant pour objet de fournir des garanties réciproques d'indépendance politique et territoriale aux petits comme aux grands États ».

L'article 1^{er} de l'Acte Final du 15 mai 1820 définit la Confédération germanique « l'Union fédérative des Princes souverains et des villes libres d'Allemagne, union reposant sur le droit public de l'Europe et formée pour le maintien de l'indépendance et de l'inviolabilité des États qui y sont compris, ainsi que pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Allemagne ».

Dans un cadre plus restreint, la Confédération germanique a entrepris la même tâche que la Société des Nations. Elle mérite d'être appelée une Société des Nations allemande.

Étudier le fonctionnement de la Confédération germanique, l'œuvre qu'elle a entreprise, ses insuccès, est un précieux enseignement. L'histoire, a-t-on dit, est un perpétuel recommencement. Elle est aussi une leçon d'humilité. Malgré les progrès techniques et les modifications de la vie moderne, les conceptions humaines ont peu évolué. Nous avons, en effet, une tendance fâcheuse à nous imaginer que les problèmes du siècle présent sont, en raison de la prodigieuse transformation du monde moderne et des conditions d'existence, des problèmes neufs. L'homme a de tout temps essayé d'entreprendre des choses identiques. La leçon du passé ne peut pas être une leçon perdue.

Notre étude mettra en lumière de très étroites analogies entre l'organisation et le rôle de la Confédération germanique et de la Société des Nations. Ces analogies pourront nous autoriser d'ailleurs à faire de la Société des Nations une Confédération d'États, Confédération d'un caractère très étendu et très particulier, il est vrai. L'histoire de l'évolution de la Confédération germanique, la manière dont celle-ci s'est comportée en face des événements, nous permettra aussi de porter un jugement sur la solidité

de ces organisations internationales, sur les dangers qui les menacent et sur les moyens qui sont peut-être susceptibles de faire face à ceux-ci.

L'étude de la Confédération germanique présente un autre intérêt. L'Allemagne est notre voisine : tous les bouleversements, toutes les modifications qui peuvent se produire chez elle ont leurs répercussions en France. Or, la Confédération germanique est une étape importante dans l'évolution de l'Allemagne vers l'unité. Elle est la transition entre le manque à peu près total d'organisation du Saint-Empire Romain germanique et la création par Bismarck d'un État Fédéral. C'est durant l'existence de la Confédération germanique que s'affirmèrent et se développèrent les aspirations de l'opinion publique allemande vers l'unité : Le sentiment patriotique pour la Grande Allemagne naît alors des écrits des philosophes, des historiens, et d'une vague d'enthousiasme qui parcourt la jeunesse et les universités allemandes. Étudier l'évolution du fédéralisme et de l'esprit public en Allemagne durant cette période ne peut être qu'une source féconde d'enseignements.

PREMIÈRE PARTIE

L'ALLEMAGNE AVANT 1815

CHAPITRE PREMIER

ORGANISATION FÉDÉRALE DE L'ALLEMAGNE AVANT LA CRÉATION DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

Un lien fédéral a toujours uni, du moins en théorie, même lorsque les tendances particularistes étaient prédominantes, les États de l'Allemagne entre eux. Le corps des États germaniques n'a jamais cessé de constituer un État composé. Aussi est-il nécessaire avant d'aborder l'étude de la Confédération germanique de connaître ce que fut l'organisation fédérale de l'Allemagne avant 1815.

En dehors du Saint Empire Romain germanique, lien fédéral de l'ensemble des principautés et des villes libres allemandes, de nombreuses fédérations se constituèrent entre principautés et villes libres. La plus célèbre est la ligue Hanséatique qui, créée dans le but de faciliter les relations commerciales entre les villes du Nord de l'Allemagne, fut une union d'États très hardie, organisée de manière très complète et possédant de nombreux organes communs.

Aussi prétend-on que l'Allemagne est la patrie des unions d'États. Le juriste allemand Westerkamp s'ex-

prime d'ailleurs ainsi : « les unions d'État modernes sont d'origine allemande ».

De 962 à 1806, le lien qui unit l'Allemagne fut le Saint Empire Romain germanique. Ce lien assez important au Moyen Age s'affaiblit progressivement au point qu'à partir de 1648, date des traités de Westphalie, jusqu'à la Révolution, il n'était plus qu'une fiction. Les événements de la Révolution, la politique de Napoléon I^{er}, eurent pour résultat d'éveiller en Allemagne des aspirations unitaires. Dès lors, l'Allemagne n'évoluera plus vers la décomposition. Elle se dirigera vers l'unité et M. Hitler mettra un point final à cette évolution en faisant de l'Allemagne un État unitaire et en réalisant l'Anschluss.

§ 1. — LE SAINT EMPIRE ROMAIN GERMANIQUE

L'Allemagne est comme la France sortie du partage de l'Empire de Charlemagne. Il est d'ailleurs curieux de remarquer que les Français font de Charlemagne un empereur français et que les Allemands font de lui un empereur allemand. Cela nous prouve que l'histoire des deux pays fut longtemps intimement mêlée. Du partage de Verdun (843) jusqu'à la création du Saint Empire, l'Allemagne constitue le royaume de Germanie. La dignité royale y devint élective lorsque la dynastie carolingienne se fut éteinte en 911. La dynastie saxonne lui succéda.

En 962, le pape Jean XII attaqué par les Lombards appelle à son aide Otton, roi de Germanie. Celui-ci vainqueur des Lombards se proclame roi d'Italie et, pour prix de ses services, obtient du Pape d'être couronné Empereur. C'est ainsi que fut fondé le Saint Empire

Romain germanique (Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation). L'Empire s'agrandit dans la suite et comprenait l'Allemagne jusqu'à l'Oder, la Bohême, le nord de l'Italie, le royaume d'Arles et tout le bassin de la Meuse.

Le régime féodal régnait dans le Saint Empire comme partout ailleurs en Europe. En France et en Angleterre, la féodalité disparut grâce à l'action des rois pour faire place à l'unification ; en Allemagne, le lien féodal au contraire se relâcha et l'Allemagne se disloqua en une multitude d'États unis de nom, mais indépendants de fait.

Il faut voir à cela plusieurs causes. Les empereurs s'usèrent dans des luttes stériles contre la Papauté et s'occupèrent plus de l'Italie que de l'Allemagne. Les grands vassaux d'Allemagne prirent de plus en plus l'habitude de se considérer comme indépendants et se révoltèrent fréquemment contre leur souverain. Frédéric Barberousse dut au ^{xii}^e siècle, après de longues guerres, renoncer à toute prétention à la domination de l'Italie.

Une autre cause de relâchement de l'autorité impériale en Allemagne fut que la dignité impériale restait élective. Les Empereurs ne songèrent pas comme les Capétiens en France à faire élire et sacrer leur fils aîné de leur vivant. Les conséquences furent que de 962 à 1250 quatre dynasties correspondant aux quatre grands fiefs de l'Empire (duchés de Saxe, de Franconie, de Souabe et de Bavière) occupèrent à tour de rôle le trône impérial. Il ne pouvait y avoir en conséquence aucune politique impériale continue. Le régime électif et la politique des Empereurs en Italie aboutirent à l'affaiblissement du Saint Empire.

Après la mort de Frédéric II en 1250, les princes et évêques allemands divisés ne peuvent s'entendre sur

l'élection d'un Empereur. Plusieurs princes se disputent la couronne impériale. Jusqu'en 1273, l'anarchie règne en Allemagne et il n'existe aucun pouvoir central. Cette époque est désignée sous le nom de Grand Interrègne. Jusqu'alors, le Saint Empire Romain germanique avait constitué une force réelle, mais dès ce moment commence le relâchement du lien impérial. A partir du Grand Interrègne, les Empereurs furent de moins en moins capables de réagir contre les habitudes d'anarchie prises. Cependant, si le lien qui unit toute l'Allemagne se relâche, les unions particulières entre principautés et villes libres deviennent de plus en plus importantes. C'est à cette époque que commençant à se manifester la richesse et la puissance de la Ligue Hanséatique.

A. — *Du Grand Interrègne aux traités de Westphalie.*

En 1273, les princes allemands, soucieux de mettre un terme aux désordres du Grand Interrègne, élisent un nouvel Empereur. C'est Rodolphe de Habsbourg, premier souverain de la dynastie qui de 1273 à 1308 devait garder la couronne impériale. Souverain énergique, il prit au roi de Bohême qui ne voulait pas reconnaître sa souveraineté, l'Autriche, la Styrie, la Carinthie et la Carniole et en fit ses possessions personnelles. A sa mort les princes, soucieux de ne pas voir la couronne attribuée à une famille trop puissante, n'élirent pas son fils et jusqu'à 1308, date à laquelle les Habsbourg redevinrent Empereurs d'Allemagne, l'Empereur fut choisi dans diverses familles.

En 1356, l'Empereur Charles IV de Luxembourg accomplit un acte important. Par la Bulle d'Or, il fixe définitivement la constitution de l'Allemagne. Cette mesure

est d'une grande importance car aucune disposition précise ne déterminait jusqu'à présent l'organisation de l'Empire et les pouvoirs de l'Empereur. Mais la Bulle d'Or ne fait que sanctionner en droit l'état de choses existant en fait et consacre l'affaiblissement du Saint Empire.

La Bulle d'Or fixe principalement les modes d'élection des Empereurs. Le nombre des électeurs est fixé à sept. Ce sont trois ecclésiastiques : les archevêques de Cologne, Trèves et Mayence, et quatre laïcs : le roi de Bohême, le duc de Saxe, le margrave de Brandebourg et le comte Palatin. La guerre de Trente ans eut pour résultat de modifier légèrement la composition de ce collège. Les sept électeurs étaient des souverains pleinement indépendants et inviolables dans leurs domaines. L'élection des Empereurs avait désormais lieu à Francfort et elle s'accomplissait selon un rite traditionnel.

A côté du collège des électeurs existaient un collège des princes et un collège des villes libres. Ces trois collèges composent la Diète. Il leur appartient d'examiner et de régler, sous condition d'unanimité, les affaires d'intérêt commun, de voter les lois, les levées d'hommes et d'impôts, de déclarer la guerre, négocier la paix et signer les traités. L'Empereur est, d'après le texte de la Bulle, « chargé de régir l'univers » mais il ne peut rien entreprendre sans la Diète et n'est que l'exécuteur de ses volontés. De plus, la condition d'unanimité pour que la Diète puisse prendre une décision condamne celle-ci à l'impuissance.

La constitution de l'Empire telle que la Bulle d'Or l'établissait fut complétée par les travaux auxquels aboutirent les Diètes de Worms en 1495 et de Trèves en 1512.

La Diète de Worms s'efforça de supprimer les guerres

entre princes de l'Empire. Elle créa un tribunal d'Empire (Reichskammergericht) qui siégeait à Spire. Ce tribunal se compose de membres nommés par l'Empereur. La procédure des débats est très longue. La Diète connaît des conflits entre princes et peut prononcer la mise au ban de l'Empire, mesure qui peut être édictée contre un prince ou un particulier ¹.

La Diète de Trèves en 1512 complète l'œuvre de la Bulle d'Or et de la Diète de Worms. Le Saint Empire possédait avec la Diète et le Tribunal d'Empire un pouvoir législatif et un pouvoir judiciaire. Il fallait pouvoir assurer l'exécution des décisions prises par ces deux organismes. Aussi la Diète de Trèves divise-t-elle l'Empire en plusieurs cercles administratifs dans lesquels un prince est chargé de l'exécution des décisions de la Diète. Une telle mesure était totalement insuffisante et ne pouvait empêcher le tribunal d'être sans autorité. D'ailleurs, les Empereurs s'emploient à ne pas développer son influence ; ils auraient tout à redouter d'un Tribunal trop actif.

Deux crises vinrent au XVI^e et au XVII^e siècle, bouleverser l'Allemagne. Elles créèrent des luttes intestines qui révélèrent le degré de faiblesse que présentaient les institutions de l'Empire.

La diffusion en Allemagne des doctrines de Luther opposa les princes demeurés catholiques et les princes protestants. Les princes protestants mettent la main sur les principautés ecclésiastiques enclavées dans leurs terres ou voisines de leurs domaines ². A vrai dire, les guerres de reli-

1. La mise au ban de l'Empire fut prononcée par la Diète, réunie à Worms en 1521, contre Luther.

2. C'est ainsi que l'électeur Albert de Brandebourg s'empare des territoires appartenant à l'Ordre Teutonique et les érige en duché de Prusse.

gion offrirent un aspect moins violent en Allemagne qu'en France. Devant l'inutilité de ses efforts contre la ligue protestante, Charles-Quint prend le parti de reconnaître dans l'Empire l'existence de la religion réformée. La Diète réunie à Augsbourg en 1555 reconnaît la liberté du culte et les sécularisations déjà effectuées. Les princes allemands ont le droit d'imposer leur religion à leurs sujets. Le collège des Électeurs est divisé entre catholiques et protestants. Les protestants ont trois voix, celles des Électeurs du Palatinat, de Saxe et de Brandebourg ; les catholiques en ont quatre, celle du roi de Bohême et celles des archevêques de Trèves, de Cologne et de Mayence. L'élection d'un Empereur catholique demeure assurée.

L'aboutissement des guerres de religion est donc un équilibre, équilibre assez précaire, il est vrai, car les divergences religieuses se traduisent sur le terrain politique et opposent princes catholiques et princes protestants. A la première occasion, les vieux antagonismes devaient se réveiller. La paix d'Augsbourg représente néanmoins un apaisement. Malgré ses imperfections, elle assure plus de soixante années de tranquillité à l'Allemagne.

La guerre de Trente ans secoua l'Allemagne d'une manière encore plus sensible que l'apparition de la Réforme. Elle fut provoquée par les ambitions de l'Empereur Ferdinand II qui aspirait à unifier l'Empire et à rendre héréditaire la couronne impériale. Elle débuta en 1618 par un soulèvement des Tchèques réformés, aidés de l'Électeur Palatin, contre leur souverain l'Empereur. La guerre fut d'abord une guerre allemande et devint progressivement une guerre européenne à laquelle prirent part la Suède, les Provinces-Unies, le Danemark, l'Espagne et

la France. L'Allemagne sortit ruinée de ces luttes. Les traités de Westphalie mirent en 1648 fin à la guerre. On connaît leur importance. Ce furent les premiers grands traités européens ; ils inaugurent le système de l'équilibre européen et réorganisent l'Allemagne.

B. — *Des traités de Westphalie à la Révolution française.*

Les traités de Westphalie n'aboutirent à aucun changement capital dans l'organisation du Saint Empire. Le duc de Bavière devient Électeur et remplace le roi de Bohême, la Bohême entièrement assimilée aux autres possessions de la maison d'Autriche étant privée du droit d'élection. Les électeurs se font reconnaître une fois de plus leur indépendance absolue dans leurs électorats vis-à-vis du pouvoir impérial. La maison des Habsbourg renonce à tout rêve de faire de l'Allemagne un État unifié ; l'Empereur doit jurer de ne pas chercher à faire l'Empire héréditaire et de respecter les droits des princes.

Des remaniements territoriaux viennent modifier la carte politique de l'Allemagne ; les électeurs de Bavière et de Brandebourg voient accroître leur domaine. Mais l'événement le plus important est que des souverains étrangers acquièrent des territoires à l'intérieur du Saint Empire. Le roi de Suède se fait céder des possessions aux embouchures de l'Oder et du Weser. Louis XIV annexe l'Alsace. Mais celle-ci est retranchée du Saint Empire pour être incorporée à la France, alors que les possessions suédoises en Allemagne continuent à faire partie du Saint Empire et permettent au roi de Suède de siéger au collège des princes.

C'est certainement de 1648 à 1789 que l'organisation

fédérale de l'Allemagne présente le caractère le plus fictif. La couronne impériale n'est plus qu'une dignité honorifique, l'Empire n'est plus qu'un nom. L'Allemagne est divisée encore plus qu'au XIII^e siècle. Des guerres opposent les États allemands entre eux. Aucune tendance vers l'unité ne se manifeste et il semble que l'on se dirige vers une désagrégation totale. On ne voit plus d'effort collectif en Allemagne que sous la menace des invasions turques.

A la veille de la Révolution, le Saint Empire Romain germanique se compose de 300 États enchevêtrés de dimensions inégales. Outre ces États, 40.000 seigneurs et abbayes possèdent d'importants droits régaliens. Il existe toujours une justice impériale connaissant des différends entre États. La procédure est lente et les décisions du « Reichskammergericht » ne sont pas sanctionnées. La Diète, pouvoir législatif, n'a pas subi de modifications dans sa structure. Elle siège à Ratisbonne. Les séances se tiennent à l'Hôtel de Ville. Ses décisions n'ont pas de valeur, car s'il existe une armée impériale composée de contingents des États, celle-ci a peu de cohésion et il n'existe pas de finances impériales. L'Empereur représente le pouvoir exécutif, mais son rôle est à peu près nul. Il ne fait que conférer quelques titres. Il n'est que le symbole de l'expression géographique qu'est l'Allemagne. D'ailleurs, les Empereurs se désintéressent aux XVII^e et XVIII^e siècles de leur dignité impériale pour porter leur attention sur l'agrandissement de leurs possessions aux dépens de la Turquie et de la Pologne.

Le Saint Empire Romain germanique n'est plus au XVIII^e siècle qu'une survivance féodale qui a pu résister au temps mais qui ne correspond à aucune réalité !

Nous ne saurions faire mieux pour caractériser ce qu'était

devenu le Saint Empire avant la Révolution que de citer ce jugement du ministre prussien Hardenberg dans une lettre qu'il adressait le 23 février 1815 à Stein :

« La dignité impériale n'a été forte et n'a vraiment servi à protéger l'Empire que dans le temps où les autres princes allemands se croyaient bonnement et sérieusement vassaux et même sujets de l'Empereur, où le rapport dans lequel ils étaient avec lui ressemblait exactement à celui qui existe dans un pays entre le souverain et les États. Depuis que ce sentiment s'est perdu insensiblement, la dignité impériale a perdu l'autorité et n'a plus été en état ni de défendre l'Allemagne vigoureusement contre l'étranger, ni d'empêcher des actes arbitraires des princes dans l'intérieur. » Et Hardenberg ajoutait, envisageant l'hypothèse du rétablissement de l'Empire : « Mais où est le moyen de faire renaître ces sentiments, à présent où les prétentions d'indépendance sont descendues jusqu'aux plus petits princes ¹ ? »

§ 2. — L'ORGANISATION DE L'ALLEMAGNE DURANT LA RÉVOLUTION ET L'EMPIRE

Les événements qui, de 1789 à 1815, bouleversèrent l'Europe eurent également des répercussions très profondes sur la structure de l'Allemagne. Jusqu'alors le lien fédératif qui unissait l'Allemagne avait une tendance continue à se relâcher. Une évolution inverse se manifestera au contraire à partir de cette période. Nous assisterons à un remembrement territorial, et, si le lien fédéral créé par Napoléon entre les États allemands fidèles à sa

¹ Wilhelm Schmidt. *Geschichte der deutschen Verfassungsfrage während der Befreiungskriege.*

cause n'est que d'une importance relative, nous nous trouvons en présence de l'éclosion d'un sentiment patriotique allemand très puissant.

A. — *De la première coalition à la paix de Presbourg.*

Le prétexte de la première guerre que la France révolutionnaire eut à soutenir se rapporte à une question allemande : c'est l'affaire des princes possessionnés. Lorsque, aux traités de Westphalie, l'Alsace eut été cédée par l'Empire à la France, quelques princes allemands y possédaient des terres et y étaient seigneurs féodaux. Les traités leur garantissaient ces seigneuries, si bien que ces princes dits possessionnés étaient vassaux des rois de France pour leurs terres d'Alsace. L'abolition des droits féodaux par la Constituante fut étendue à cette province. Les princes protestèrent contre ce qu'ils estimaient être une violation des traités de Westphalie et en appelèrent à l'Empereur et à la Diète de Ratisbonne. Celle-ci accepta de prendre en mains les intérêts des princes possessionnés et négocia avec la France. Les négociations traînèrent en longueur. Tandis que la Diète faisait grief à la France de violer les droits des princes possessionnés, la France reprochait à l'Empereur d'encourager les armements des émigrés. De cette situation sortit le 20 avril 1792 la première des guerres de la Révolution.

Dans cette guerre engagée entre la France et l'Empire, la France devait faire face non seulement à l'Autriche, mais aussi à la Prusse qui intervenait en principe en qualité d'État membre du Saint Empire, mais en réalité en vertu d'un traité conclu à Berlin le 7 février 1792 avec l'Autriche : les deux Puissances s'étaient alors concertées

pour prendre des mesures contre le développement des idées révolutionnaires en France.

En 1795, la Prusse lasse de la guerre et soucieuse de ne pas laisser la Russie et l'Autriche procéder à un nouveau partage de la Pologne demande la paix. Elle est conclue à Bâle le 5 avril. La Prusse accepte que les Français s'installent sur la rive gauche du Rhin. Il est convenu en contrepartie que lors de la pacification générale, lorsque l'Autriche aura, elle aussi, conclu la paix, un règlement interviendra concernant les affaires d'Allemagne et les indemnités à accorder. La Prusse recevra alors des compensations territoriales.

En avril 1797, après la brillante campagne de Bonaparte en Italie, l'Autriche demande à son tour la paix. Elle est conclue à Campo-Formio le 17 octobre 1797. L'Empereur François reconnaît à la France la frontière du Rhin et lui cède les provinces belges. Le traité de Campo-Formio décide que les négociations déjà prévues à Bâle pour régler les modalités de la cession de la rive gauche du Rhin par l'Empire à la France se tiendront à Rastadt.

Les négociations commencent en novembre 1797. La Diète accepte la cession de la rive gauche du Rhin à la France, mais des difficultés surgissent lorsqu'il s'agit de déterminer les compensations à accorder aux princes allemands. Le Directoire propose, et c'est ce que Napoléon réalisera par le Recès de 1803, la sécularisation des principautés ecclésiastiques, sécularisation qui permettra aux souverains non ecclésiastiques d'arrondir considérablement leurs domaines. Mais des divergences apparaissent sur les modalités de ces compensations et un an après l'ouverture du Congrès, aucune solution définitive n'était encore intervenue.

Pendant ce temps, l'Angleterre parvenait à regrouper quelques puissances, dont l'Autriche, contre la France. Rien n'était terminé à Rastadt lorsque la guerre reprit. L'Autriche contrainst les plénipotentiaires à se séparer. La délégation française est faite prisonnière à la suite d'un guet-apens et la plupart des délégués sont massacrés par les hussards hongrois. Ce fut là le premier épisode de la seconde coalition.

L'Autriche vaincue, la paix fut signée le 9 février 1801 à Lunéville. Le traité reproduit celui de Campo-Formio ; les Autrichiens consentent à l'installation définitive de la France sur la rive gauche du Rhin. Il restait à procéder aux remaniements territoriaux prévus en Allemagne et qui n'avaient pu être décidés au Congrès de Rastadt.

La Diète délibéra en vain. Les ambitions des princes allemands se heurtaient et l'on semblait devoir à nouveau ne pas aboutir. Mais les remaniements territoriaux en Allemagne ne pouvant être obtenus par la méthode de la négociation, furent réalisés par voie d'autorité. La Diète ne pouvant aboutir demande la médiation de Bonaparte, Premier Consul. Celui-ci imposa à la Diète le recès du 25 février 1803 ¹, acte très important, première étape de l'évolution qui aboutit à la concentration de l'Allemagne et l'achemine vers l'unité.

En effet, de très importants remaniements territoriaux sont opérés. Des souverains de la rive gauche du Rhin, seul l'électeur archevêque de Mayence reçoit une compensation avec Ratisbonne. Les principaux États allemands s'agrandissent : ainsi, la Prusse reçoit Munster en West-

1. On entend par recès, l'acte dans lequel l'ancienne Diète impériale avant de se séparer consignait les délibérations qu'elle avait prises.

Recès du 25 février 1803. Martens. *Recueil de traités* (supplément), t. III, p. 231.

phalie ; la Bavière annexe en compensation de la perte du Palatinat les évêchés de Bamberg et de Wurzburg, plus importants territorialement ; le Wurtemberg s'agrandit des terres abbatiales d'Heilbronn et de Tubingen. Le margraviat de Bade reçoit l'évêché de Constance. La plupart des petites principautés et des villes libres disparaissent. Sur un total de 51 villes libres, il n'en reste plus que 6. Les sécularisations opérées entraînent la disparition des domaines ecclésiastiques. Le margrave de Bade et le duc de Wurtemberg reçoivent la dignité électorale en raison de la dépossession pure et simple des archevêques électeurs de Cologne et de Trèves. Le nombre des États composant l'Empire qui s'élevait à 360 en 1792, se trouve ramené à 82. C'est là un fait nouveau et essentiel pour l'histoire de l'Allemagne. Les victoires françaises ont pour résultat de faire disparaître cette poussière d'États féodaux qui avaient été une si grande cause de faiblesse pour l'Allemagne.

Le recès de 1803 permet à Napoléon de jouir d'une certaine influence en Allemagne. Il contracte en effet des alliances avec de nombreux souverains. Au cours des guerres de la Troisième Coalition, le Wurtemberg, la Bavière et Bade seront ses alliés. Après sa victoire sur l'Autriche à Austerlitz, il s'ingérera encore davantage dans les affaires allemandes et exercera sur ce pays un véritable protectorat. Il opérera une nouvelle réorganisation territoriale de l'Allemagne. Il supprimera le Saint Empire et créera avec la Confédération du Rhin un nouveau lien fédéral destiné à remplacer l'Empire disparu.

Une autre conséquence des remaniements territoriaux opérés par le recès de 1803 fut le problème des princes médiatisés. Afin d'éviter à ceux-ci une dépossession trop

brutale et injuste, il était nécessaire de leur reconnaître des compensations, c'est-à-dire des droits et des privilèges supérieurs à ceux des citoyens des États dans lesquels ils vivaient ; ils fallait aussi que cette situation exceptionnelle fût reconnue par tous les États allemands. Cette question des droits des princes médiatisés souleva de nombreuses discussions lors des débats sur le projet de Pacte Fédéral en 1815 et entraîna des difficultés nombreuses une fois que la Confédération germanique eut été créée.

B. — *La Confédération du Rhin.*

Par le traité de Presbourg (26 décembre 1805), l'Autriche céda à la Bavière et au Wurtemberg alliés de Napoléon, le Tyrol et la Souabe. Dans les premiers mois de 1806, Napoléon donne aux électeurs de Bavière et de Wurtemberg la couronne royale « en récompense de l'attachement qu'ils avaient montré à l'Empereur ». Puis il convainct ses alliés de l'Allemagne du sud et de l'ouest à se retirer du Saint Empire. Ceux-ci constituent le 12 juillet la Condéfération du Rhin (Rheinbund) ¹. Enfin, l'Empire n'étant plus réduit qu'aux possessions de l'Autriche, de la Prusse et de la Saxe, Napoléon met l'Empereur François en demeure de renoncer à son titre d'Empereur d'Allemagne qui ne correspondait plus à aucune réalité. Celui-ci accepte et le 6 août 1806 le Saint Empire Romain germanique presque millénaire cesse d'exister.

La Confédération du Rhin comporta originairement seize États. Au lendemain de la paix de Tilsitt, celle-ci s'agrandit de l'électorat de Saxe qui devint un royaume

1. Martens. *Recueil de traités* (supplément), t. IV, p. 313.

par la grâce de Napoléon. Des remaniements territoriaux interviennent à l'intérieur de l'Allemagne. Avec les territoires enlevés à la Prusse et avec une partie du Hanovre, Napoléon forme le royaume de Westphalie. Avaient été également créés ou remaniés territorialement par la réunion des petites principautés, lors du traité du 12 juillet, les grands-duchés de Francfort, de Berg, de Clèves et de Wurtzbourg.

En 1811, à l'apogée de la puissance napoléonienne, la Confédération du Rhin comprend quatre royaumes et cinq grands-duchés. Les royaumes sont : la Bavière, la Saxe, à laquelle est rattachée le Grand-Duché de Varsovie, le Wurtemberg et la Westphalie. Les grands-duchés sont ceux de Bade, Hesse-Darmstadt, Francfort, Berg, Clèves et Wurtzbourg. Outre ces neuf principaux États membres, la Confédération du Rhin comprend de nombreux duchés et principautés. Les plus importants sont le duché de Nassau et celui de Mecklembourg.

Quelle est l'organisation et quelles sont les attributions de cette Confédération du Rhin ? Remarquons dès maintenant que, dans l'esprit de Napoléon, la Confédération du Rhin ne devait être appelée à jouer aucun rôle. Des organes, des attributions étaient bien prévus par le Pacte de 1806 ; mais ils étaient destinés à rester sur le papier. Cette appellation de Confédération du Rhin ne servit qu'à désigner l'ensemble des États allemands alliés et vassaux de l'Empire français. Aussi l'acte de 1806 est-il très laconique sur l'organisation et les attributions de cette union d'États germaniques.

La Confédération du Rhin possède une Diète (Reichstag) se réunissant à Francfort. Cette Diète comporte deux collèges : le collège des rois comprenant les représentants

des royaumes et des grands-duchés et le collège des princes. Les deux collèges peuvent se réunir pour délibérer de questions très importantes en un Plenum.

Le collège des princes est présidé par le duc de Nassau. Le collège des rois et le Plenum sont présidés par le prince primat, chef de la Confédération. Celui-ci est un ecclésiastique. Il n'est autre que l'ancien électeur archevêque de Mayence qui, en devenant archevêque de Ratisbonne, était resté le seul souverain ecclésiastique d'Allemagne après le recès de 1803. L'acte de 1806 lui retirait Ratisbonne cédée à la Bavière, mais lui attribuait l'important Grand-Duché de Francfort dont il devenait prince souverain. Napoléon, en dérogeant ainsi exceptionnellement au principe des sécularisations, en risquant de heurter les susceptibilités des éléments protestants de la Confédération du Rhin, avait voulu éviter de donner une puissance trop importante au souverain auquel la dignité de président de la Confédération eût été conférée.

Les attributions de la Diète sont très confuses. L'Acte du 12 juillet 1806 comporte pourtant quarante articles ; mais ceux-ci concernent principalement des remaniements territoriaux. Il se borne à dire qu'elle devait traiter des intérêts communs des Confédérés et statuer sur les contestations qui pouvaient s'élever entre eux. Le but de la Confédération est donc d'assurer la sécurité intérieure et extérieure des États confédérés ainsi que de simplifier les relations entre ceux-ci. Aucune précision n'est donnée sur les attributions respectives des deux collèges.

D'ailleurs, tout cela ne présente qu'un intérêt théorique car ces institutions n'entrèrent jamais en vigueur. La Diète ne fut jamais appelée à siéger.

Le véritable maître de la Confédération n'était pas le

prince primat, mais Napoléon. Celui-ci eût pu, s'il l'avait voulu, être le président de la Confédération, de même qu'il était médiateur de la Confédération helvétique, mais il voulait ménager l'amour-propre des souverains allemands en ne prenant que le titre vague de protecteur de la Confédération du Rhin. En réalité, Napoléon est le maître absolu de l'Allemagne. Il a en fait plus de pouvoirs que n'en avait l'Empereur.

En effet, l'Acte de 1806 lui donne la libre disposition des armées de la Confédération. Il conclut une alliance offensive et défensive perpétuelle entre la France et les États de la Confédération du Rhin, alliance d'où les guerres maritimes seules sont exclues. En cas de guerre, la Confédération doit fournir 63.000 hommes. En fait, elle en fournit bien davantage.

Les princes membres de la Confédération jouissent d'une pleine et entière souveraineté, mais en principe seulement, car le protecteur ne leur permet jamais d'invoquer leur souveraineté contre lui et ne leur laisse la conserver que rarement à l'encontre des tiers. Ainsi Napoléon impose aux Confédérés la cessation des hostilités et traite au nom de la Confédération. Les États membres ne participent pas à la conclusion des traités de paix. Lorsqu'en 1807, après le traité de Tilsitt, de nouveaux États adhèrent à la Confédération du Rhin, ces adhésions se firent sans que les États concluent de traités avec la Diète. Bien mieux, Napoléon, afin de rendre le blocus continental plus efficace, annexe en 1810 par sénatus-consulte à l'Empire français les territoires de la Confédération du Rhin riverains de la mer du Nord sans qu'intervienne entre la France et la Confédération un seul acte. Tout cela révèle un mépris extraordinaire des formes et

est absolument insoutenable au point de vue juridique. Ne nous en étonnons pas ! De tous temps, les dictateurs s'encombrent peu des contingences juridiques et témoignent vis-à-vis de celles-ci, surtout dans le domaine des relations internationales, d'un mépris absolu.

Quelle est donc la nature juridique de cette union d'États qui, si elle fit preuve d'activité, ne le fit que lorsqu'il s'agissait de rendre évidente sa soumission à l'Empire créé par Napoléon ? Elle présente deux aspects selon qu'on la considère en elle-même ou dans ses rapports avec la France. Le premier aspect est théorique, le second est celui qui correspond à la réalité des choses.

Prise en elle-même, la Confédération du Rhin est une Confédération d'États (Staatenbund) et non un État fédéral (Bundstaat). Par l'égalité de principe, Napoléon voulait donner satisfaction à l'amour-propre des souverains allemands. La Confédération du Rhin présente en effet les traits essentiels de la Confédération d'États. Elle est une de ces associations entre États en vertu desquelles une activité individuelle des États associés et une activité du groupe comme tel s'exercent à la fois dans le domaine international. D'autre part, l'organe législatif de la Confédération du Rhin est composé de délégués des États membres, de plénipotentiaires mandatés par leurs gouvernements, liés par des instructions et qui ne sauraient voter et agir selon leurs convictions personnelles. Les juristes de l'époque, ne s'arrêtant pas au fait que la Confédération du Rhin ne fut jamais appelée à faire montre d'une activité quelconque, s'accordent pour faire de celle-ci une Confédération d'États et pour lui reconnaître la qualité de sujet de droit international. C'est ce

qu'affirme en effet Zachariä ¹. Puisque, dit-il, le Protecteur exerce certaines charges au nom de la Confédération du Rhin, c'est bien que celle-ci est personne de droit international.

Dans la réalité des choses, il ne convient pas d'envisager uniquement la Confédération du Rhin comme une union souveraine d'États souverains. Elle est en réalité l'union des États soumis au protectorat de l'Empire français. Au-dessus de l'union des États allemands, il faut considérer l'union de fait, basée sur des textes entre les États allemands réunis en une Confédération du Rhin d'une part et entre l'Empire français d'autre part. Cette association d'États est de celles que le juriste italien Massimo Pilotti, dans son cours à l'Académie de Droit international, appelle « association entre États en vertu de laquelle l'activité internationale d'un État du groupe s'exerce seule, l'activité individuelle des autres États associés étant supprimée ou subordonnée à celle de l'État supérieur ² ». Telle est aussi l'opinion d'Ebers qui déclare que les États de la Confédération du Rhin étaient vis-à-vis de l'Empire français dans la même situation juridique que les clients vis-à-vis du patricien romain. En effet, leur souveraineté est déjà limitée en droit par le fait que les États membres doivent conclure une alliance perpétuelle (le terme alliance « perpétuelle » implique déjà une sérieuse restriction du droit de souveraineté, puisqu'on ne saurait s'en dégager) et qu'ils ne peuvent contracter d'alliance avec l'étranger. La souveraineté des États membres fut restreinte d'une manière encore plus consi-

1. D'après Ebers (die Lehre vom Staatenbund).

2. Massimo Pilotti. *Les unions d'Etats*. (Recueil de cours à l'Académie de Droit international de La Haye, 1928, IV.)

dérable, en fait, puisque Napoléon dirigea la politique extérieure des États membres.

Il faut admettre que la Confédération du Rhin est une union d'États mi-souverains liés à la France par un quasi-protectorat.

CHAPITRE II

CREATION DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

§ 1. — APPARITION DES ASPIRATIONS NATIONALES ALLEMANDES

Sous l'influence des guerres de l'Empire et de la politique de Napoléon, le sentiment national apparaît en Allemagne et son développement prend une ampleur considérable. Jusqu'alors, ce sentiment national n'existait que dans une très faible mesure. L'épopée napoléonienne éveille le patriotisme allemand, mais il ne suffit pas à créer l'unité allemande.

Ce fait est évident pour Bismarck qui écrit dans ses *Pensées et Souvenirs* : « On ne trouve pas signe jusqu'à ce qu'éclate la Révolution française, d'une tendance nationale allemande. En 1786, l'intérêt le plus fort ne se portait pas encore sur les tendances nationales ; on se préoccupait surtout de faire des acquisitions territoriales en Pologne, et, jusque dans la guerre de 1792, la méfiance entre la Prusse et l'Autriche se nourrissait moins de la rivalité qui séparait les deux Puissances en Allemagne que de leur rivalité en Pologne... L'État prussien s'annexait de nouveaux sujets polonais avec autant sinon plus d'empressement que des sujets allemands, pourvu que ce fussent des sujets ¹. »

1. Bismarck. *Pensées et souvenirs*, t. I, p. 344.

Au xvii^e siècle, les violences de la guerre du Palatinat et l'appétit de gloire de Louis XIV avaient entraîné, il est vrai, une première apparition du sentiment national allemand, sentiment nourri par l'hostilité populaire contre la France. Leibnitz, dans de nombreux pamphlets, dégage ce qui oppose l'esprit français et l'esprit allemand ¹. Mais cette première exaltation patriotique n'était pas très profonde et elle fut sans lendemain.

C'est à Napoléon qu'il appartint de provoquer le grand éveil du patriotisme allemand et les aspirations vers l'unité : Les modifications territoriales apportées par lui à l'Allemagne, les médiatisations compensaient de loin la suppression de l'Empire et préparaient l'unité territoriale. Mais il contribua surtout à créer l'unité sentimentale. L'état de demi-sujétion dans lequel il tint les États de la Confédération du Rhin et même la Prusse, les exactions exercées dans ce dernier pays après la paix de Tilsitt lors du recouvrement des indemnités de guerre, exaspérèrent l'opinion publique allemande prête à se révolter aux premières difficultés qui assailleraient l'Empire français. L'opinion allemande s'enorgueillit de ses poètes et de ses penseurs. Consciente de son unité morale et intellectuelle, elle rougit de la situation humiliée à laquelle l'avait conduit son morcellement et son organisation surannée, sans lesquels elle n'aurait jamais pu être réduite à cet état de quasi-vassalité.

Tandis que la Prusse, sous l'influence de Stein, de Scharnhorst et de Gneisenau, bouleverse son administration, sa structure sociale et son organisation militaire pour

1. En ce qui concerne l'activité politique de Leibnitz, il est intéressant de se référer à l'ouvrage de Levy-Bruhl, *Essai sur le développement de la conscience nationale en Allemagne*.

être en mesure de lutter à armes égales contre Napoléon, les philosophes et les poètes adressent de vibrants appels aux sentiments patriotiques des Allemands. Grâce à eux, grâce à la diffusion de la presse, la pensée du peuple allemand est tournée vers l'idée de l'Allemagne patrie commune au-dessus des petits États.

Dès 1808, Fichte, qui avait témoigné autrefois de la sympathie pour la Révolution française, publie ses « Discours à la nation allemande » : il conjure les princes de s'unir, il tente de démontrer aux Allemands qu'ils sont le plus grand peuple et qu'ils ont une mission à jouer dans le monde. Hegel démontre que les raisons de la prépondérance française sont une bonne administration et une bonne armée ; ce sont là des facteurs qui doivent contribuer à réorganiser l'Allemagne. Pour lui, c'est de la Prusse, qui possède ces deux éléments, que viendra le salut. Arndt publie en 1812 le catéchisme du soldat allemand et lance la formule célèbre et maintes fois répétée « *der Rhein deutscher Strom und nicht deutsche Grenze* » le Rhin fleuve allemand et non frontière de l'Allemagne. Koerner, jeune poète tué à l'âge de vingt-deux ans à la bataille de Leipzig, publie d'ardentes poésies patriotiques qui enthousiasment la jeunesse. Il compose au bivouac, durant la campagne de 1813, des chansons qui demeurèrent célèbres.

La nouvelle université de Berlin fondée en 1810 par Wilhelm von Humboldt joue un rôle très important dans le mouvement de libération. Elle est un foyer de patriotisme. D'ailleurs, la plupart des appels patriotiques viennent de Prusse.

Ce réveil patriotique allemand porta ses fruits dès la campagne de 1809 contre l'Autriche. Napoléon n'est pas

aisément vainqueur. Une insurrection nationale se déclare au Tyrol et elle est difficilement réprimée. Lorsque, au début de la campagne, les troupes autrichiennes avaient pénétré en Bavière, elles avaient été accueillies en libératrices. Un étudiant tente d'assassiner Napoléon afin de sauver son pays et l'Europe.

L'enchérissement de la vie en Allemagne dû au blocus continental achève d'exaspérer les Allemands contre Napoléon et de préparer les esprits à une guerre de libération nationale.

Le retour des débris de la Grande Armée après la bataille de Russie provoque en Prusse une impression lamentable. On comprend que l'heure libératrice est venue. Malgré les appels de Stein, la levée de troupes en Prusse Orientale, et la propagation rapide de l'agitation anti-française, le roi Frédéric-Guillaume III hésite à faire la guerre ; il se rappelle Iéna et la terrible humiliation de 1807. Il est finalement emporté par le tourbillon, signe un traité d'alliance avec le tsar à Ka'isch, le 13 mars 1813, et annonce le 17 dans un « Appel à mon peuple » demeuré célèbre, la guerre contre la France. Les deux souverains s'étaient mis d'accord à Kalisch pour déclarer dissoute la Confédération du Rhin.

La défaite de Leipzig entraîne la disparition totale de la domination de Napoléon en Allemagne. Les souverains allemands qui étaient restés jusqu'alors fidèles à la cause de l'Empereur l'abandonnent et deviennent ses adversaires.

§ 2. — LES DIFFÉRENTS POINTS DE VUE EN PRÉSENCE
AU SUJET DE L'ORGANISATION FÉDÉRALE DE L'ALLEMAGNE

Une fois la puissance napoléonienne abattue, une fois disparue l'hégémonie française en Allemagne, il s'agissait de rebâtir et de créer un nouveau lien entre tous les États allemands. L'unanimité est absolue sur la nécessité de créer ce lien, ne fût-ce que pour mettre l'Allemagne à l'abri de nouvelles attaques de la France ; mais les points de vue en présence sur la nature et l'étendue de la nouvelle constitution sont bien différents.

La Prusse sort grandie de la lutte. Dans l'enivrement de la victoire, les dirigeants prussiens souhaitent une solution catégorique du problème allemand, qui consisterait à déclarer déchu de leur trône les souverains qui avaient été les alliés de la France. L'Autriche et la Prusse se seraient partagé le territoire de la défunte Confédération du Rhin. Mais la chose est impossible. Elle se heurte à de trop nombreux obstacles et l'Autriche ne peut y être favorable ; de plus, la Prusse et l'Autriche elles-mêmes avaient été les alliées de Napoléon ! Aussi la Prusse n'insiste pas. Cependant, cette suggestion ne fut pas entièrement perdue. La Prusse réclame en effet durant les négociations du Congrès de Vienne l'annexion du royaume de Saxe, dont le roi avait eu le tort de demeurer trop longtemps fidèle à Napoléon. Le but poursuivi par la Prusse était en réalité d'obtenir en contre-partie de l'annexion du Grand-Duché de Varsovie par la Russie, une importante compensation territoriale. La question saxonne d'ailleurs fut le point le plus délicat des négociations de Vienne, l'Autriche,

l'Angleterre et la France étant résolument hostiles aux visées prussiennes. Finalement, l'accord fut réalisé sur les bases suivantes : la Prusse consent à n'annexer que le tiers de la Saxe et, en hommage à sa modération, on lui attribue la Westphalie et la Rhénanie !

Une autre solution est écartée à peu près unanimement : le rétablissement du Saint Empire Romain germanique. La Prusse et les souverains des États qui avaient dû à l'épopée napoléonienne de pouvoir ceindre la couronne royale y sont opposés. Il en est également de même de l'Autriche. Pour Metternich, le rétablissement de l'Empire serait « une entreprise peu pratique et une chimère dangereuse ». L'Empereur François lui-même ne tient pas à reprendre son titre d'Empereur d'Allemagne, qui ne pourrait susciter que des difficultés, des embarras et des jalousies à la dynastie des Habsbourg. Il n'y a guère que les petites principautés allemandes qui soient favorables au rétablissement de la dignité impériale.

Une seule solution peut donc être envisagée : ce serait de réunir les pays allemands en une Confédération d'États. Le principe en fut décidé à Teplitz, lors de l'accession de l'Autriche à la coalition prusso-russe, confirmé par le premier traité de Paris du 30 mai 1815 et réalisé au Congrès de Vienne. Mais que de divergences sur le rôle, sur l'organisation et sur la structure de la future Confédération !

En août 1848, l'archiduc Jean d'Autriche, vicaire d'Empire, demande à Metternich de l'éclairer sur les affaires allemandes et sur ce que doit être la politique de l'Autriche en présence des projets de réforme fédérale. Ce dernier adresse à l'archiduc un mémoire détaillé où il expose sa manière de voir avec une netteté dont il

aurait pu difficilement user lorsqu'il était un homme public ¹.

Metternich étudie les principaux courants en présence pour la constitution du nouveau lien fédéral. Nous distinguerons avec lui la position des différents gouvernements et le point de vue de l'opinion publique.

Les petites principautés réclamaient, dans leur ensemble, le rétablissement du Saint Empire Romain germanique.

Les États moyens, et principalement la Bavière et le Wurtemberg, désiraient un lien fédéral aussi lâche que possible et se ramenant à une simple alliance défensive. Ils s'opposent avec acharnement à tout ce qui paraît être une atteinte à leurs droits de souveraineté. Metternich dira du roi de Wurtemberg qu'il est « entiché de ses prétendus droits de souveraineté jusqu'à la petitesse ² ». Durant les travaux de la Conférence de Vienne, ces États s'opposeront à tout projet tendant à établir un lien fédéral solide et feront preuve de grandes susceptibilités sur des affaires secondaires, telles que les questions de préséance des plénipotentiaires des différentes délégations. C'est ainsi que lorsque vinrent en discussion les dispositions particulières du Pacte de 1815, la Bavière proposa que le mot droit dans les expressions : droit d'acquérir, de se transporter librement, etc..., soit remplacé par permission ou faculté. Le rêve de la Bavière au cours des guerres de libération est de créer une Confédération des États de l'Allemagne du Sud à la tête de laquelle elle se trouverait. Les souverains se méfient donc du projet de Confédération germanique : ils veulent, en effet, accroître leur puissance et leur influence et ils redoutent que le projet

1. *Mémoires de Metternich*, t. VIII, p. 460.

2. *Mémoires de Metternich*. Lettre adressée par Metternich à l'Empereur François, le 5 avril 1816.

de pacte ne favorise que la Prusse ou l'Autriche. De là leur attitude réservée au cours des travaux du Congrès de Vienne.

Le but que recherchent les hommes d'État prussiens, Hardenberg et Humboldt, est de fortifier la puissance prussienne. Ils aspirent à ce que la Prusse joue dans la future Confédération un rôle directeur, pour lequel elle est plus désignée que l'Empire autrichien avec sa mosaïque de nationalités. La Prusse ne veut pas d'un lien fédéral lâche.

Quant à l'Autriche, il n'est pas de son intérêt que l'Allemagne soit trop unie. Les éléments de langue germanique ne constituent pas, en effet, la base essentielle de l'Empire des Habsbourg, comme cela est le cas pour la Prusse. De plus en plus, depuis Frédéric II et surtout à la faveur de la guerre de libération, la Prusse apparaît comme le représentant le plus qualifié de l'idée allemande et l'Autriche craint que si le lien qui doit unir les États allemands est trop centraliste, la Prusse prenne tôt ou tard la direction de l'Allemagne. Les vues de Metternich se bornent uniquement au désir que l'Allemagne soit organisée en une Confédération d'États et forme une union d'ordre culturel, chargée de défendre les pays allemands du danger extérieur, d'arbitrer les conflits intérieurs et de faciliter les relations des États entre eux. Metternich a intérêt à maintenir l'Allemagne dans un morcellement relatif et à empêcher la constitution d'un pouvoir central trop fort. « Il faut amener l'Allemagne à admettre des principes qui soient les nôtres, sans avoir l'air de vouloir les lui imposer », écrit-il dans un rapport confidentiel à l'Empereur François¹. Il y parvint d'ailleurs entièrement, favorisé en

1. *Mémoires de Metternich*, t. III, p. 3.

cela par l'attitude des princes qui ne veulent pas qu'une trop grande union des États allemands vienne limiter leurs prérogatives.

Tels étaient les vœux et la position des cours allemandes. Mais Metternich ne peut nier que l'opinion publique n'ait également joué un rôle dans la rédaction du Pacte fédéral : La guerre de libération avait été rendue possible par l'ardeur et l'exaltation patriotique ; on ne pouvait négliger à Vienne les aspirations populaires et les dispositions particulières du Pacte fédéral répondent à ce but.

Metternich distingue deux tendances dans l'opinion publique : la première est celle de la petite noblesse et de la bourgeoisie libérale. Ses représentants les plus éminents sont l'ancien ministre prussien Stein, écarté du pouvoir en raison de ses tendances trop libérales et Munster, homme d'État hanovrien, plénipotentiaire du Hanovre au Congrès de Vienne. Stein souhaite que la reconstitution de l'Allemagne se fasse sous une forme fédérale et non sous celle d'une Confédération d'États ; mais la nécessité d'unir les Allemands ne doit pas être à son avis prétexte pour une puissance à vouloir exercer une suprématie en Allemagne. Stein est en faveur d'un égal partage d'influence entre Prusse et Autriche. Mais cette conception ne saurait évidemment se concilier avec l'idée d'État Fédéral. Le but d'un lien fédéral fort doit être surtout, d'après lui, de permettre l'introduction dans tous les États allemands de réformes libérales. Peu après l'ouverture du Congrès de Vienne, il s'exprime ainsi dans une lettre adressée au tsar Alexandre :

« Il est conforme aux principes de justice des puissances alliées, que l'Allemagne jouisse d'une liberté politique et civile, que la souveraineté des princes soit limitée, que

les abus d'autorité cessent, qu'une noblesse antique et illustre par ses faits d'armes, son influence dans les conseils, sa prééminence dans l'Église, ne soit pas livrée aux caprices des despotes guidés par une bureaucratie envieuse, que les droits de tous soient fixés et garantis et que l'Allemagne cesse d'être un vaste réceptacle d'opresseurs et d'opprimés¹ ».

À côté de cette bourgeoisie libérale, il convient de mentionner l'action des universités et des sociétés secrètes. Elles avaient joué un rôle essentiel durant la guerre de libération. Celle-ci terminée, elles préconisent une union complète de l'Allemagne. Les adhérents de ces sociétés, les étudiants des universités ont un programme révolutionnaire et sont même républicains, mais ils sont également de farouches patriotes animés par la haine de la France.

Ce tableau des différentes tendances concernant la création d'une Allemagne nouvelle ne serait pas complet si nous passions sous silence le point de vue des grandes puissances européennes assemblées à Vienne. Quoique la France et la Russie n'interviennent pas directement dans les négociations allemandes, il est clair qu'elles ne désirent pas une Allemagne trop unie qui constituerait pour elles une éventuelle menace et qu'elles ont intérêt à soutenir les conceptions autrichiennes.

Les différents points de vue en présence divergent donc. Mais il y a de commun chez les gouvernants comme chez les gouvernés la hantise d'une nouvelle agression française et le désir de voir l'Allemagne dotée d'institutions communes lui permettant de se défendre contre une telle agres-

1. Message de Stein au tzar Alexandre, 5 novembre 1814. Albert Sorel. *L'Europe et la Révolution française*, p. 437, t. VIII.

sion. C'est à ce désir commun que répond la Confédération Germanique telle qu'elle fut créée en 1815.

§ 3. — LES NÉGOCIATIONS DU CONGRÈS DE VIENNE.

Le traité de Paris du 30 mai 1814 ¹ signé entre la France et les alliés pose quelques principes généraux sur l'organisation future de l'Europe, principes dont la réalisation devra être poursuivie au cours d'une conférence des Puissances européennes.

L'article 6 du traité dit notamment que la Hollande et la Suisse devront être indépendantes et que l'Italie doit être composée d'Etats souverains à part les provinces qui seront attribuées à l'Autriche. Quant à l'Allemagne, il s'exprime ainsi :

« Les Etats de l'Allemagne seront indépendants et unis par un lien fédératif. »

Le principe que l'Allemagne doit former une Confédération d'Etats souverains est donc nettement affirmé dès avant le Congrès de Vienne.

Le Congrès international prévu au Congrès de Paris se réunit à Vienne en août 1814, mais ce n'est qu'en octobre que commence l'examen de l'organisation fédérale de l'Allemagne.

Il convient de distinguer dans ces négociations deux phases : durant la première, d'octobre à novembre 1814, se réunit une conférence restreinte des cinq grandes cours allemandes ; elle ne peut aboutir et doit suspendre ses travaux. Après une longue interruption de cinq mois, les pourparlers reprennent et une conférence où sont représentés tous les

1. Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. I, p. 1.

Etats allemands se réunit en mai 1815. Les pourparlers sont menés hâtivement car Napoléon vient de revenir de l'Île d'Elbe ; d'autre part, toutes les questions qui ont été abordées au Congrès sont réglées. Il convient d'aboutir rapidement : L'Acte sur la constitution fédérative de l'Allemagne sera signé le 8 juin 1815. Durant les négociations, non moins d'une dizaine de projets avaient été présentés !

Le 13 septembre 1814, le ministre prussien Hardenberg communique à Metternich un projet de constitution fédérale¹. Ce premier projet présente une grande originalité par son caractère inédit et il offre un intérêt certain : l'Allemagne est divisée en sept cercles analogues aux anciens cercles du Saint Empire. A la tête de chacun se trouve un chef de cercle qui est le souverain de l'Etat le plus important de ceux qui sont compris dans ce cercle. Ses fonctions sont de veiller à l'observation de l'Acte fédéral et à l'exécution des décisions de la Diète par les souverains des Etats appartenant à son cercle. Si la décision prise par la Diète ou le jugement fédéral concerne un chef de cercle, tous les chefs des autres cercles sont tenus de se charger de l'exécution.

Quant à la Diète fédérale elle se compose de trois éléments :

a) Conseil des chefs de cercle comprenant onze voix, la Prusse et l'Autriche ayant chacune trois voix. Ce Conseil s'occupe des questions de politique extérieure (conclusions des traités, droit de déclarer la guerre) et décide à la pluralité des voix.

b) Conseil des princes et des villes libres auquel tous les Etats allemands sont représentés. Cependant, les principautés minuscules ayant moins de 50.000 habitants ne dis-

1. D'Angeberg. *Le Congrès de Vienne et les traités de Vienne*, p. 243.

posent pas d'une voix individuelle ; elles s'associent en curies qui disposent d'une voix. Ce conseil ne doit se réunir qu'une fois par an.

c). En plus de ces deux conseils, le projet Hardenberg prévoit un troisième organisme, le Directoire, qui ne comprendrait que la Prusse et l'Autriche. Dans la pensée de Hardenberg, c'est à ce Directoire que doivent être dévolues les attributions exécutives. C'est du Directoire, c'est à dire de l'identité de vues entre la Prusse et l'Autriche que doivent émaner les principales décisions concernant l'Allemagne. Les deux conseils ne devront en réalité qu'entériner les décisions du Directoire austro-prussien, maître de l'Allemagne.

Le projet prussien envisage en outre la création d'un tribunal fédéral. En matière de justice, il prévoit que les tribunaux suprêmes des Etats dont les souverains sont chef de cercle, jugeront en dernier ressort les causes de tous les sujets des Etats qui font partie du cercle. Il est interdit aux Etats de la Confédération de se faire la guerre. Ceux-ci doivent se prêter une assistance mutuelle pour défendre l'intégrité des territoires appartenant à la Confédération. Est prévue une organisation militaire et la création de forteresses fédérales.

Ce projet répond aux aspirations de la Prusse. En effet, il néglige les petits Etats. Il est vrai qu'il confie la direction de l'Allemagne à l'action conjuguée de l'Autriche et de la Prusse, mais dans la pensée des dirigeants prussiens, l'Autriche devait s'écarter d'elle-même des affaires allemandes, ses intérêts et sa ligne politique étant, en raison de sa position géographique, dirigés vers l'Orient. La Prusse devait être ainsi appelée à jouer le rôle directeur.

Le projet Hardenberg aboutit à créer une inégalité

entre Etats. Suivant qu'ils sont grands ou petits ils disposent de droits et de privilèges plus ou moins étendus. Les Etats dont les souverains sont chefs de cercle exercent à l'encontre des autres Etats un pouvoir de surveillance ; eux seuls sont représentés à l'Assemblée des chefs de cercles et ont le droit de participer à l'élaboration des grandes décisions qui intéressent toute l'Allemagne. Ce projet crée bien une Confédération d'Etat, mais ceux-ci ne sont pas également souverains.

Ce projet ingénieux n'était guère acceptable par l'Autriche et les autres Etats allemands. Il établissait une discrimination trop rigoureuse selon l'importance des Etats. Il servit néanmoins de base à un projet ultérieur qui fut établi au début d'octobre par la Prusse et l'Autriche.

Mais il importait que l'organisation fédérale de l'Allemagne fut l'objet de conférences séparées. Un Comité des affaires allemandes fût institué et se réunit le 14 octobre 1814. Seules les cours d'Autriche, de Prusse, de Bavière, de Hanovre et de Wurtemberg prennent part à ces négociations, car, prétend-on, la présence au sein de la Conférence d'un trop grand nombre de délégations pourrait entraver la marche des débats. Quant à la Saxe, il n'était pas question qu'elle fût représentée à ces Conférences puisque son existence même est menacée. Certaines cours d'Allemagne, notamment le grand-duché de Bade, émettent une protestation contre leur non-participation aux travaux du Comité des affaires d'Allemagne, protestation demeurée sans effet. L'Autriche était représentée par Metternich et Wesenberg, la Prusse par Hardenberg, chancelier d'Etat, et Humboldt, ministre d'Etat, la Bavière par le Maréchal de Wrede, le Wurtemberg par Winzingerode et le Hanovre

par Münster. On ne veut donc tenir aucun compte des désirs des petits Etats.

Le 16 octobre, la Prusse et l'Autriche présentent à la Conférence des cinq Puissances leur projet commun ¹. Ce projet rappelle le projet Hardenberg. Comme lui, il tend à établir en Allemagne la prédominance d'un Directoire austro-prussien, mais il est plus modéré et conçu en termes moins catégoriques.

Le préambule déclare que le but de la Confédération est la garantie de la sûreté extérieure et de l'indépendance des Etats membres. Il déclare qu'il ne saurait être touché à la souveraineté de ces Etats, mais ajoute :

« Les membres de la Confédération se réservent tous et chacun la jouissance pleine et entière de leurs droits de souveraineté, autant que ces droits ne sont pas limités par le but énoncé plus haut, c'est-à-dire la sûreté extérieure de l'Allemagne. »

Le projet prévoit l'existence de cercles. Les pouvoirs des chefs de cercles sont sensiblement les mêmes que dans le projet Hardenberg (surveillance militaire, procéder aux mesures d'exécution), mais les textes sont rédigés en termes moins formels. Il est parlé davantage de fonctions de surveillance que de pouvoirs exécutifs.

La Diète se compose de deux assemblées :

a) Conseil des chefs de cercles, appelé aussi conseil des rois. L'Autriche et la Prusse y disposent de deux voix chacune, le Hanovre, la Bavière et le Wurtemberg de une voix, si bien que la Prusse et l'Autriche lorsqu'elles sont d'accord disposent de la majorité. Le conseil des chefs de cercles a

1. D'Angeberg, p. 300.

pour mission exclusive de diriger la politique extérieure de la Confédération.

b) Conseil des Etats. Tous les Etats sont représentés dans ce Conseil qui possède le pouvoir législatif concurremment avec le Conseil des chefs de cercles.

Nous retrouvons donc dans ce projet une discrimination entre les droits des Etats selon leur importance.

En ce qui concerne la justice, le projet austro-prussien prévoit la création d'un tribunal fédéral ainsi que le rétablissement de la justice austrégale ¹.

Interdiction est faite aux Etats membres de se faire la guerre entre eux. Il leur est également interdit de faire la guerre à des puissances étrangères à la Confédération et par conséquent de signer des traités d'alliances, sauf, restriction importante, lorsqu'un Etat possède des territoires hors de la Confédération, ce qui donne toute liberté à l'Autriche et à la Prusse.

Le projet austro-prussien contient enfin certaines dispositions générales, telles le principe énoncé d'ailleurs en termes très vagues qu'une constitution représentative doit être instituée dans chaque Etat. Il contient également une énumération des droits fondamentaux dont chaque Allemand devra pouvoir jouir dans quelque Etat que ce soit.

Ce projet sert de base aux négociations de la Conférence des Cinq. Il rencontre une sérieuse opposition de la part de la Bavière et du Wurtemberg. Les objections soulevées par ces puissances tiennent surtout à la répartition des suffrages dans le conseil des chefs de cercles et à l'interdiction de recourir à la guerre.

La Bavière et le Wurtemberg n'acceptent pas que les

1. On désigne sous ce nom de justice austrégale la procédure d'arbitrage qui existait sous le Saint Empire.

quatre voix de l'Autriche et de la Prusse l'emportent sur les trois voix de la Bavière, du Wurtemberg et du Hanovre. Ils demandent l'égalité des voix, comme cela est de règle dans toute assemblée diplomatique.

Ces mêmes Etats dressent des objections contre la disposition d'après laquelle seule l'Autriche et la Prusse peuvent en tant que puissances européennes mener leur politique étrangère à leur gré et faire la guerre. Le délégué bavarois à la séance du 20 octobre déclare : « Cette restriction du droit de guerre aurait, sous le rapport moral, cette conséquence funeste que les Etats perdraient par là de leur considération et de leur importance aux yeux des puissances étrangères. »

Enfin, la Bavière et le Wurtemberg présentent à la Conférence des Cinq un contre-projet qui reproduit dans ses grandes lignes le projet prussien¹ : L'Allemagne reste organisée en cercles ; la Diète comprend deux assemblées analogues à celles du projet austro-prussien. Mais les chefs de cercle n'ont droit qu'à une voix et tous les Etats membres sont libres de signer des traités d'alliances et de faire la guerre à des puissances étrangères : La guerre n'est interdite qu'aux Etats confédérés entre eux.

Devant ces divergences de vues, la Conférence des cinq puissances ne peut réussir. Le 16 novembre, le roi de Wurtemberg dans une protestation solennelle déclare ne pas accepter de renoncer à des droits de souveraineté incontestés et il se refuse à continuer de négocier.

Les petits Etats allemands en présence du désaccord des cinq cours jugent le moment venu de faire connaître leur point de vue et leur opposition à la situation inférieure à

1. D'Angeberg, p. 383.

laquelle les condamnaient les projets jusqu'alors examinés. A la même date du 16 novembre, les plénipotentiaires de 29 princes souverains et villes libres d'Allemagne adressent à Metternich et à Hardenberg une note dans laquelle ils déclarent ne pouvoir accepter de renoncer à participer à l'établissement des lois de la Confédération.¹

C'est dans ce document qu'apparaît le désir des petites cours de voir rétablir l'Empire. Il s'exprime ainsi :

« Les commettants des soussignés pensent que la constitution germanique ne sera affermie que lorsqu'un seul chef, qui jadis donnait à la Confédération Germanique le premier rang parmi les puissances européennes, placé à la tête de l'association, assurera l'exécution des décisions de la Confédération, forcera les membres négligents ou récalcitrants à remplir les obligations que le pacte leur impose, fera exécuter, promptement et pleinement, les décrets du tribunal fédéral, dirigera les forces militaires de la Confédération et se présentera ainsi dans l'intérieur et à l'égard des étrangers comme protecteur de tous les membres, quelle que soit leur puissance, comme premier représentant de la nation allemande, comme un objet de respect général et comme le garant de la constitution et l'égide de la liberté germanique. »

Les travaux de préparation du Pacte de la Confédération sont donc interrompus et il ne sera guère question, avant mai 1815, de l'organisation fédérale de l'Allemagne. Des questions plus graves et plus délicates attirent l'attention générale. D'ailleurs, les négociations traînent en longueur et n'aboutissent pas, ce qui fait dire au prince de Ligne : « le Congrès danse, mais il ne marche pas ».

1. D'Angeberg, p. 447.

En décembre 1814 est rédigé un nouveau projet autrichien qui tient davantage compte du point de vue des petits Etats ¹. Il n'est plus question de la division de l'Allemagne en cercles ; les membres de la Confédération sont déclarés égaux en droit. Le projet énumère la nécessité de certaines réformes générales pour toute l'Allemagne telles que l'institution d'assemblées représentatives dans tous les Etats, l'égalité de droit des religions chrétiennes, l'abolition du servage, etc.

Le 10 février 1815, la Prusse présente deux longs projets très détaillés. L'un prévoit la division de la Confédération en cercles, l'autre ne la prévoit pas. Les préférences de la Prusse vont vers le système de la division en cercles, qu'elle juge propre à établir une cohésion assez forte entre les divers Etats et à garantir l'exécution des décisions de la Diète. Cependant, elle admet l'objection que l'existence des directeurs de cercles introduit une trop grande inégalité parmi les princes d'Allemagne et qu'ils pourraient abuser de leurs prérogatives. Aussi prévoyant une opposition irréductible à la création de cercles, elle tient prêt un autre projet qui prévoit un mode différent d'exécution des décisions fédérales.

Les deux projets prussiens n'abandonnent cependant pas le principe de l'inégalité dans la représentation fédérale. Deux conseils sont prévus : les Etats les plus importants sont membres du premier qui s'occupe de la politique extérieure et de la direction du pouvoir exécutif. Le second conseil est composé de tous les membres de la Confédération ; il se réunit tous les ans. Lorsqu'une décision doit être prise par le premier conseil pour décider la guerre ou

1. D'Angeberg, p. 586.

2. *Id.*, p. 744.

signer la paix, une délégation de deux membres du second conseil viendra participer aux travaux du premier. Par cette innovation, la Prusse veut donner une légère satisfaction aux petits Etats mécontents de ne pouvoir faire entendre leurs voix sur des questions aussi importantes. En matière législative le premier conseil propose les objets de délibération et le second conseil délibère sur les sujets portés devant lui.

Ces deux projets ne furent pas discutés. Ce n'est qu'en mai 1815 que l'on envisage de reprendre les conférences sur l'organisation fédérale de l'Allemagne. Entre temps, Napoléon avait quitté l'île d'Elbe. Les puissances représentées à Vienne sont désireuses d'en finir le plus tôt possible avec les travaux du congrès. La question des revendications territoriales de la Prusse étant réglée, il ne restait plus qu'à s'entendre sur l'organisation de la future Confédération Germanique. C'était malgré tout une question secondaire et l'on pouvait espérer aboutir assez rapidement.

En mai 1815, nouveau projet autrichien d'un esprit tout à fait différent des projets précédents ¹. Il n'est plus question de cercles et une assemblée unique est prévue. Les petites puissances ont des droits semblables à ceux des grandes. Le projet assigne comme but à la Confédération le « maintien de l'indépendance, de la sûreté intérieure et extérieure et de l'intégrité des Etats allemands confédérés ». L'Assemblée unique comprend 15 voix. Tous les Etats de quelque importance disposent d'une seule voix. Mais cependant afin que le principe de l'égalité n'aboutisse pas à une injustice trop flagrante, il est décidé que les Etats les plus petits tels l'Anhalt, la Lippe, les villes libres, se grou-

1. 1^{er} mai 1815. D'Angeberg, p. 1138.

peront en plusieurs curies pour disposer d'une voix à la Diète.

Ce projet mentionne également la nécessité de certaines réformes et de certaines institutions qu'il est indispensable de voir appliquer dans tous les Etats et dont l'observation doit être placée sous le contrôle de la Diète.

Ce projet autrichien servit de base aux discussions qui aboutirent à la conclusion du Pacte Fédéral du 8 juin 1815. L'acte définitif le reproduit à quelques détails près.

Les Conférences sur l'établissement de la Confédération sont ouvertes le 23 mai 1815. Tous les Etats de l'Allemagne y sont représentés. Elles dureront à peine deux semaines ¹.

Dans son discours d'ouverture Metternich explique le retard apporté à l'examen du problème en disant qu'il n'était pas possible d'organiser définitivement la Confédération Germanique tant qu'on n'aurait pas convenu des arrangements territoriaux.

Le projet autrichien est discuté point par point. La lecture des procès-verbaux des conférences nous apprend quelle importance le problème des princes médiatisés présentait aux yeux des négociateurs.

Une seule modification importante est apportée au projet de base. A la séance du 29 mai l'Autriche fait droit aux objections présentées par certaines délégations et il est décidé que pour les questions particulièrement sérieuses importantes, la Diète fédérale se réunira en assemblée générale sous une autre forme, avec une répartition des voix différentes. Il est également décidé de porter le nombre des voix de l'assemblée ordinaire de 15 à 17.

Aucune opposition irréductible n'est soulevée contre le

1. Les procès-verbaux des séances sont reproduits par d'Angeberg, p. 1219 à 1372.

projet autrichien. Cependant, Bade présente des objections et eût préféré que les conférences sur l'organisation de l'Allemagne soient décidées après que la paix aurait été signée avec la France. Le Wurtemberg se montre encore plus réticent mais n'ose pas adopter une attitude franchement hostile.

Certains Etats présentent, au cours des négociations, d'intéressantes suggestions et demandent que soit étendue l'énumération des matières réservées à la compétence de la Diète. La Saxe souhaite que l'on introduise dans le Pacte des règlements aussi uniformes que possible sur la conscription militaire. Le Mecklembourg demande qu'une rédaction plus claire et plus intelligible soit donnée à l'article qui prévoit la création d'assemblées représentatives.

Le texte définitif du projet d'Acte fédéral est arrêté le 2 juin. Il ne subira plus que des modifications insignifiantes. L'acte instituant la Confédération Germanique est signé le 8. Dans la déclaration finale précédant la signature, le délégué prussien déclare que la Prusse eût souhaité que l'on donne à l'acte fédéral une plus grande étendue, plus de précision et de solidité, mais que, considérant les circonstances actuelles, elle estimait préférable de conclure une Confédération moins complète et moins parfaite que de n'en pas conclure du tout. Il est convenu que la Diète siégera à Francfort-sur-le-Mein. La première séance est fixée au 1^{er} septembre 1815.

L'Acte du 8 juin est signé par tous les délégués des cours et villes libres allemandes à l'exception des délégués badois et wurtembergois qui allèguent n'être pas en possession d'instructions suffisantes de leurs souverains. Ces deux Etats ne feront connaître leur désir d'accéder à l'Acte du 8 juin que quelques jours après.

Les négociations allemandes du Congrès de Vienne aboutissent donc après d'assez nombreuses vicissitudes à ce pacte fédéral qui est un compromis entre les différentes tendances que nous avons examinées. Son sort est celui que connaissent d'habitude les compromis : Il ne heurte aucun des signataires, mais ne satisfait personne sauf l'Autriche qui est à même d'exercer une influence active dans une Allemagne morcelée.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE JURIDIQUE DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

CHAPITRE PREMIER

TEXTES SUR LESQUELS REPOSE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

Deux actes essentiels établissent l'organisation et réglementent les attributions de la Confédération Germanique : ce sont d'une part ,l'Acte sur la Constitution fédérative de l'Allemagne, signé à Vienne le 8 juin 1815 (Bundesakt) qui est, ainsi que nous l'avons vu, l'aboutissement des négociations engagées pour remplacer le Saint Empire et, d'autre part, l'Acte Final (Schlussakt) des Conférences de Vienne du 15 mai 1820 qui complète et modifie le Pacte de 1815.

Avant d'étudier l'organisation et les attributions de la Confédération Germanique, il convient d'examiner sommairement le contenu et l'esprit de ces deux textes :

§ 1. — ACTE FÉDÉRAL DU 8 JUIN 1815.

L'Acte fédéral du 8 juin (Bundesakt) est relativement court ¹. Il ne comprend que vingt articles. En raison de la

1. Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. II, p. 369.

rapidité des négociations, on ne pouvait en effet espérer aboutir à un texte précis et détaillé. Nous ne trouvons dans l'Acte Fédéral aucune précision sur des problèmes essentiels tels la réglementation des litiges entre membres de la Confédération ou la sécurité extérieure : des principes généraux sont simplement énoncés. Seule l'organisation de la Diète, la répartition des voix dans son sein, le tracé des frontières de la Confédération sont établis avec une certaine précision.

Mais en réalité les onze premiers articles sont seuls consacrés à la constitution fédérale. L'Acte de Vienne du 8 juin 1815 est en effet divisé en deux parties. La première comptant 11 articles est consacrée aux « dispositions concernant l'organisation fédérative de l'Allemagne ». La seconde est intitulée « dispositions particulières » et ne vise en rien le fonctionnement de la Confédération. C'est l'énumération de réformes devant être appliquées dans tous les Etats allemands, quelque chose comme les déclarations de droits insérées dans la constitution d'un Etat qui doivent faire l'objet d'une réglementation législative.

Nous examinerons plus en détail ces dispositions particulières lorsque nous étudierons l'intervention de la Confédération Germanique en matière législative. Il est utile d'en donner toutefois dès à présent un aperçu.

Elles contiennent d'abord la promesse de l'introduction de réformes libérales en Allemagne. La guerre de libération de 1813 avait été rendue possible grâce au patriotisme populaire. Les princes avaient été dans l'obligation morale de promettre les réformes libérales désirées ; d'où la présence dans l'Acte fédéral de dispositions visant à instituer en Allemagne de semblables réformes : C'est l'article 13 qui dit : « Il y aura des assemblées d'Etats dans tous les pays de la

Confédération ». C'est l'article 16 qui proclame la liberté des religions : « La différence des confessions chrétiennes dans les pays et territoires de la Confédération Germanique, dit-il, n'entraînera aucune différence dans la jouissance des droits civils et politiques. » Ce même article promet d'améliorer la condition civile des Juifs. L'article 18 promet l'élaboration d'une législation uniforme sur la liberté de la presse.

D'autre part, les dispositions particulières visent à assurer certaines facilités économiques aux sujets d'un Etat qui viennent à séjourner ou à s'établir dans un autre Etat allemand. Ainsi ceux-ci doivent pouvoir acquérir et posséder des biens hors des limites de l'Etat où ils sont domiciliés, entrer au service civil ou militaire d'un autre Etat confédéré, transférer leurs avoirs d'un Etat dans l'autre. L'article 19 laisse prévoir l'établissement d'une législation fédérale sur le commerce et la navigation. L'article 12 jette timidement les bases d'une organisation judiciaire commune. Il dit que les petits Etats devront s'associer à d'autres Etats pour former en commun un tribunal suprême.

Enfin, les princes médiatisés ne sont pas oubliés. L'article 14 énumère leurs privilèges et prérogatives.

L'acte fédéral du 8 juin 1815 est le résultat des négociations entre Etats allemands seuls. Mais l'organisation d'un lien fédéral entre les Etats d'Allemagne est un événement qui ne pouvait laisser indifférentes les grandes puissances réunies à Vienne. Aussi, lorsque fut signé le 9 juin l'acte final du Congrès, l'acte sur la constitution fédérale de l'Allemagne, signé la veille, y fut incorporé. Les grandes puissances entendaient donner ainsi à la création de la Confédération Germanique une portée européenne. Cela signifie-t-il qu'elles se portent garantes de l'exécution de l'Acte ?

En tout cas, à deux reprises différentes, en 1818 et en 1834, elles prirent prétexte de l'insertion de l'Acte fédéral dans l'Acte du Congrès de Vienne pour faire des représentations à la Diète. Quant à cette dernière, elle contesta que cette insertion ait pour conséquence de permettre aux grandes puissances européennes de s'immiscer dans les affaires intérieures de la Confédération.

Les dispositions concernant l'organisation fédérale de l'Allemagne figurent seules textuellement dans l'Acte final du Congrès de Vienne. Elles y occupent les articles 53 à 63. Les dispositions particulières n'ayant qu'une importance locale et n'intéressant pas l'équilibre européen n'y figurent pas, mais leur existence est cependant mentionnée par l'article 64 qui s'exprime ainsi : « Les articles compris sous le titre de dispositions particulières dans l'Acte de la Confédération Germanique, tel qu'il se trouve annexé en original, et dans une traduction française, auront la même force et valeur que s'ils étaient textuellement insérés ici. »

Il n'est certes pas douteux qu'en insérant l'Acte fédéral dans l'Acte final du Congrès de Vienne, les grandes puissances n'aient voulu témoigner l'intérêt qu'elles portaient aux affaires concernant l'Allemagne. Cela ne veut peut-être pas dire que leur intention était de garantir l'application des 20 articles du Pacte Fédéral. En tout cas, il paraît hors de doute qu'elles jugeaient la constitution fédérale de l'Allemagne comme un élément utile de l'équilibre européen et qu'elles voulaient en garantir l'existence contre toute atteinte d'un Etat, qu'il appartînt ou non à la Confédération.

2. — ACTE FINAL DE 1820.

L'Acte fédéral de 1815 étant incomplet et ne comprenant que des dispositions d'ordre général, il importait de le compléter. D'ailleurs, l'article 10 insistait sur cette nécessité. Il s'exprime ainsi : « Le premier objet à traiter par la Diète après son ouverture, sera la rédaction des lois fondamentales de la Confédération et de ses institutions ordinaires, relativement à ses rapports extérieurs, militaires et intérieurs. »

Ce n'est que le 15 mai 1820 que la Confédération Germanique fut dotée, par l'Acte final (*Schlussakt*) ¹, des lois fondamentales complétant le Pacte de 1815. Durant cet espace de temps, la Confédération Germanique devait pourtant être à même d'exercer son activité : Aussi la Diète prit-elle un certain nombre de résolutions provisoires (*Vorläufige Geschäftsordnung*) établissant le fonctionnement et précisant les attributions de la Confédération avant qu'il ne soit procédé à la rédaction d'un texte définitif. Les plus importantes de ces résolutions sont :

1^o L'ordonnance provisoire du 14 novembre 1816 ² sur les méthodes de travail de la Diète et sur son règlement intérieur ;

2^o Le règlement provisoire du 12 juin 1817 ³ sur la compétence de l'assemblée fédérative, document important puisqu'il traite des rapports juridiques entre la Confédération d'une part, et les Etats allemands d'autre part ;

1. Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. V, p. 467.

2. Kluber. *Quellen Sammlung zu dem öffentlichen Recht. des deutschen Bundes*.

3. *Id.*

3° La résolution du 12 juin 1817 ¹ concernant les relations extérieures de la Confédération Germanique, texte qui traite du droit de légation des puissances étrangères auprès de la Confédération ;

4° La résolution du 16 juin 1817 ² sur le règlement pacifique des conflits entre Etats membres par la voie de la médiation ou de la procédure austrégale.

Ces résolutions provisoires sont importantes, car l'acte final du 15 mai 1820 reproduisit en grande partie leur contenu. Mais il importe d'examiner dans quelles conditions cet Acte fut rédigé et adopté.

La rédaction de l'Acte Final fut entreprise après les résolutions de Karlsbad. Les événements qui provoquèrent ces résolutions seront exposés ultérieurement dans la partie historique de ce travail. Il suffit de signaler dès maintenant qu'elles eurent leur cause dans l'agitation révolutionnaire qui, au cours des années 1817, 1818 et 1819 se manifesta en Allemagne et qui était propagée par les sociétés secrètes et les étudiants des Universités. Cette agitation était assez superficielle et n'offrait pas un caractère très sérieux. Mais, d'un autre côté, malgré les promesses libérales insérées dans les dispositions particulières de l'Acte fédéral de 1815, les Gouvernements autrichien et prussien n'étaient nullement désireux d'instituer dans leurs États des Assemblées représentatives et ne tenaient pas à proclamer la liberté de la presse. Ils différaient sans cesse la mise en application de ces mesures et furent heureux de tirer prétexte de certains incidents regrettables, dont les plus importants sont l'assassinat

1: Klüber. *Quellen Sammlung zu dem öffentlichen Recht des deutschen Bundes.*

2. *Id.*

du poète Kotzebue et la manifestation de la Wartbourg pour éluder leurs engagements.

Aussi Metternich et Hardenberg se réunissent-ils à Teplitz le 1^{er} août 1819 et décident-ils la réunion de deux conférences des principales puissances allemandes : La première aura pour but de prendre les mesures destinées à lutter contre l'agitation révolutionnaire et de conférer à la Diète les pouvoirs d'exécution à cet effet : cette Conférence se réunit à Karlsbad. La seconde devra, conformément à l'article 10 de l'Acte fédéral, rédiger les lois fondamentales de la Confédération ; elle se réunira à Vienne lorsque la première Conférence aura abouti à un résultat. Il eût paru logique que la Diète, principale intéressée, discutât elle-même des mesures à prendre : Or, fait caractéristique et qui montre déjà le peu de cas que les Puissances font de l'autorité et de l'importance de la Diète, les textes furent arrêtés au cours de conférences diplomatiques entre les Ministres des États allemands les plus importants et soumis ensuite en bloc à son approbation.

Les Conférences tenues à Karlsbad, en août 1819¹, aboutissent à un certain nombre de mesures anti-libérales telles : la censure de la presse, l'interdiction des sociétés secrètes, la surveillance des universités par des fonctionnaires fédéraux, la création à Mayence d'une Commission centrale d'enquête, chargée de rechercher « l'origine et les ramifications de toutes les intrigues révolutionnaires ». La Diète est chargée de veiller à l'exécution de ces mesures. Ces résolutions font évidemment preuve d'un

1. Les actes et protocoles des conférences de Karlsbad sont contenus dans Murhard. *Nouveaux recueils de traités* (supplément), t. IV; p. 8 à 177 (collection de Martens).

état d'esprit totalement opposé aux vellétés de libéralisme qui avaient présidé à l'élaboration du Pacte de 1815 puisque l'on restreint et supprime les libertés admises alors. Les mesures prises à Karlsbad furent ratifiées sans discussion par la Diète le 20 septembre 1819.

Quant aux conférences ministérielles de Vienne, leur activité n'est guère que juridique; les négociations sont longues et durent de novembre 1819 à mai 1820. Elles aboutissent à « l'Acte Final » signé le 15 mai 1820, accepté sans modifications par la Diète et érigé par celle-ci le 8 juin 1820 en loi fondamentale de la Confédération.

Intervenant après les résolutions de Karlsbad, l'Acte Final est évidemment conçu dans un état d'esprit défavorable aux idées libérales. Il va cependant moins loin dans cette voie. Ceux des princes allemands qui avaient doté leurs pays de constitutions libérales s'étonnent de la complaisance qu'ils avaient manifesté à Karlsbad en se ralliant aux propositions de l'Autriche et de la Prusse. Les autres estiment que donner à la Diète des attributions comme celles qui lui furent reconnues par les résolutions de Karlsbad est un dangereux précédent qu'il ne faut pas renouveler car il signifie une ingérence dangereuse de l'autorité fédérale dans les affaires intérieures de leurs propres États.

La grande nouveauté de l'Acte final est de permettre à la Confédération d'intervenir pour réprimer tout mouvement révolutionnaire qui menacerait de se propager d'un État dans toute l'Allemagne et qui mettrait en danger les prérogatives d'un souverain. Jusqu'alors le rôle de la Confédération se limitait à assurer la sécurité extérieure et à maintenir la paix entre les États membres. Mais d'un autre côté l'Acte final revient en arrière sur

Karlsbad ; il proclame des principes qui sont en opposition assez nette avec les résolutions prises à ces congrès. Il y est dit que le pouvoir fédéral ne peut s'immiscer dans la législation et l'administration d'un État confédéré. Si la portée de l'article 13 de l'Acte Fédéral est limitée, il est loisible à un prince de réunir une assemblée constitutionnelle. Enfin et surtout, la Diète n'est autorisée à intervenir dans les affaires intérieures d'un État que sur la demande d'un souverain ou si le pouvoir de celui-ci est paralysé par la Révolution.

L'Acte final comprend 63 articles. Il s'intitule exactement « Acte final des conférences ministérielles ayant pour objet le développement et l'affermissement de la Confédération ». Il traite d'abord du fonctionnement de la Diète, des arrêtés qu'elle prend et donne quelques indications générales sur le règlement à l'amiable des conflits entre membres de la Confédération par médiation ou par procédure austrégale (*Austrägal Verfahren*). Puis l'Acte aborde les dispositions prises pour combattre les mouvements révolutionnaires qui menacent un Etat et par contre coup tous les Etats de la Confédération. L'Acte final avise ensuite aux moyens de combattre les dénis de justice, puis détermine sommairement les mesures d'exécution que la Confédération doit employer pour faire respecter ses décisions. C'est surtout en ce qui concerne le droit de guerre et la sûreté extérieure que l'Acte final contient les précisions les plus grandes. Les derniers articles traitent des questions constitutionnelles sous une forme assez contradictoire : Ils maintiennent le principe des dispositions particulières de l'Acte Fédéral et confirment également l'esprit des déclarations de Karlsbad en spécifiant que « les princes doivent garder les attributs effectifs de la souveraineté ».

Tel est l'Acte final. Cependant, si important et si précis qu'il puisse être il compte certaines lacunes qu'il convenait de combler. Deux lois essentielles viennent le compléter presque immédiatement : ce sont la loi organique établissant une constitution militaire du 12 avril 1821¹ et la résolution du 3 août 1820 sur la procédure austrégale².

Enfin de nouvelles modifications peu importantes du Pacte fédéral furent réalisées en 1832 et 1834. En 1832 une décision de la Diète renforce les mesures anti-libérales de Karlsbad et limite les attributions des assemblées représentatives³. Ces mesures sont elles-mêmes complétées en 1834. Des Conférences ministérielles se réunissent à Vienne dans des conditions et pour des motifs analogues à ceux qui avaient provoqué les Conférences de 1818-1820. Les résolutions prises aboutissent à permettre à la Diète d'intervenir pour arbitrer les conflits entre assemblées législatives et gouvernements et aggravent les mesures anti-libérales qui existaient jusqu'alors en matière de presse et de contrôle des minorités. Entre autres dispositions est proclamé le principe assez important qu'un souverain ne peut être empêché par le Parlement de son pays de remplir ses obligations fédérales.

Nous voyons donc que la Confédération Germanique a été établie sur des textes nombreux et sérieusement étudiés avec le souci évident de ne rien négliger et d'aboutir à une organisation solide et durable⁴.

1. Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. V, p. 666.

2. *Id.*, p. 516.

3. *Mémoires de Metternich*, t. V, p. 366.

4. Murhard. *Nouveau recueil de traités* (supplément), collection Martens, t. IV, p. 256.

CHAPITRE II

COMPOSITION ET ORGANISATION DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

§ 1. — COMPOSITION DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE.

A. — Les Etats composants.

L'idée directrice de la Confédération Germanique est de réunir par un lien fédéral toutes les populations de langue allemande et celles-là seulement. En effet, l'idée de nation l'emporte sur celle d'Etat, puisque certains Etats n'appartiennent pas à la Confédération pour l'universalité de leur territoire mais seulement pour certaines de leurs provinces peuplées d'Allemands.

La Confédération Germanique se compose en tout de 38 Etats; énumérons-les : l'Empire d'Autriche, les royaumes de Prusse, Saxe, Bavière, Hanovre et Wurtemberg, les grands-duchés de Bade, de Hesse-Darmstadt, Luxembourg dont le souverain est le roi des Pays-Bas, de Mecklembourg-Schwerin, Mecklembourg-Strelitz et Oldenbourg, la Hesse Electorale appelée aussi Hesse-Cassel, les duchés « saxons », qui forment l'actuelle Thuringe avec les duchés de Saxe-Gotha, Saxe-Cobourg, Saxe-Weimar, Saxe-Meiningen, Saxe-Hildburghausen, les duchés et principautés de Holstein-Lauenbourg, dont le souverain est le roi de Danemark, de Brunswick, Nassau, Anhalt-Dessau,

Anhalt-Bernburg, Anhalt-Koethen, Schwarzbourg-Rudolstadt, Schwarzbourg-Sonderhausen, Hohenzollern-Echingen, Hohenzollern-Sigmaringen, Waldeck, Reuss branche aînée, Reuss branche cadette, Schaumburg-Lippe, Lippe-Detmold et Liechtenstein et les villes libres de Hambourg, Lubeck, Brème et Francfort. Le plus peuplé et le plus grand de ces Etats est la partie de l'Autriche qui appartient à la Confédération, soit 9.500.000 habitants. Parmi les petits Etats les moins peuplés sont la principauté d'Hohenzollern-Echingen avec 14.500 habitants et le Liechtenstein qui comprend à peine 5.000 habitants¹.

Quatre souverains ne sont membres de la Confédération que pour certaines de leurs possessions peuplées d'Allemands. Ce sont d'abord l'Autriche et la Prusse dont les souverains, dit l'article 1^{er} de l'Acte fédéral de 1815, ne sont membres de la Confédération que pour leurs possessions appartenant jadis au Saint Empire.

Celles-ci sont pour l'Autriche, l'Autriche proprement dite, le Tyrol, la Styrie, la Carinthie, la Carniole, l'Istrie, la Bohême, la Moravie. Les provinces orientales de l'Empire d'Autriche non peuplées d'Allemands telles la Dalmatie, la Hongrie et la Galicie sont exclues de la Confédération Germanique ainsi que la Lombardo-Vénétie.

Quant à la Prusse, les provinces polonaises de cet Etat et la Prusse orientale n'appartiennent pas à la Confédération. La Prusse aurait pu, si elle l'avait désiré, faire inclure tous ses territoires dans la Confédération ; elle ne l'a pas fait car elle désirait pouvoir bénéficier des avantages que l'Acte Fédéral attache à la possession de territoires hors de la Confédération, avantages qui se traduisent par la possibilité de

1. Chiffres de 1848.

pouvoir exercer une politique extérieure indépendante, non soumise au contrôle de la Diète.

Le projet Hardenberg de septembre 1814¹ restreignait encore plus l'étendue des territoires autrichien et prussien appartenant à la Confédération. En effet, l'Autriche ne faisait partie de l'Union que pour le Tyrol, la province de Salzbourg et le Vorarlberg et la Prusse pour ses possessions de la rive gauche de l'Elbe. Berlin et Vienne se seraient trouvés exclus de la Confédération Germanique.

Le roi des Pays-Bas est également membre de la Confédération, en tant que Grand-Duc de Luxembourg, le Luxembourg et les Pays Bas constituant une union personnelle sous le sceptre des Orange-Nassau.

Enfin, les traités de 1815 avaient attribué au roi de Danemark en compensation de la perte de la Norvège les duchés de Slesvig et de Holstein-Lauenbourg, qu'il recevait à titre personnel, ces deux duchés et le Danemark devant constituer une union personnelle. Il avait été décidé alors que le Holstein ferait seul partie de la Confédération Germanique. Aussi le roi de Danemark était en sa qualité de duc de Holstein, membre de la Confédération. Ces décisions devaient d'ailleurs être à l'origine des graves difficultés qui entraînèrent la disparition de la Confédération Germanique.

Les frontières de la Confédération correspondent-elles vraiment aux frontières linguistiques ? Le souci de grouper ce que les textes de l'époque appellent les tribus germaniques (*die deutschen Stämme*) n'est qu'imparfaitement satisfait. Des Allemands sont groupés hors des frontières de la Confédération et, réciproquement, des populations non

1. D'Angeberg, p. 243.

allemandes en font partie. Si nous considérons les territoires autrichiens de la Confédération, nous voyons que font partie de la Confédération Germanique les régions de Trente et de Trieste peuplées d'Italiens, de même que la Carniole peuplée de Slovènes et la Bohême et la Moravie peuplées de Tchèques dans une proportion de 2/3 et d'Allemands dans une proportion de 1/3 seulement. Au contraire, en ce qui concerne la Prusse, la Prusse orientale peuplée exclusivement d'Allemands, mais considérée comme terre de colonisation allemande récente est exclue de la Confédération. Le Slesvig peuplé d'Allemands sauf dans le nord, est également laissé en dehors de la Confédération. Enfin, à l'ouest, nous constatons que les frontières de la Confédération Germanique englobent tout le Luxembourg. Or, si la population de l'actuel Grand-Duché de Luxembourg parle un dialecte allemand, la partie occidentale qui constitue aujourd'hui la province belge du Luxembourg est peuplée d'habitants de langue française.

Les frontières de la Confédération Germanique ne coïncident donc pas avec celles du groupe ethnique allemand.

B. — *Accession et retrait.*

Une question doit se poser maintenant. La Confédération ne doit-elle comprendre que les seuls Etats qui en faisaient partie en 1815 ? Peut-elle accueillir d'autres Etats membres et s'enrichir de nouveaux territoires ?

L'article 6 de l'Acte final répond à cette question. Il dit qu'un nouveau membre ne peut être admis à faire partie de la Confédération Germanique que si son admission est « unanimement jugée compatible avec les rapports existants et avec l'intérêt général des Etats confédérés ». L'ad-

mission d'un nouveau membre doit donc être prononcée à l'unanimité. C'est à l'Assemblée générale ou Plenum qu'il appartient de prendre cette décision. Les mêmes règles doivent s'appliquer pour pouvoir incorporer de nouveaux territoires à la Confédération. Remarquons que le Pacte de la Société des Nations exige pour accueillir de nouveaux membres des conditions moins rigoureuses. L'admission est prononcée par l'assemblée à la majorité des 2/3 : L'unanimité n'est pas exigée.

S'il est possible que la Confédération Germanique puisse s'enrichir de nouveaux membres ou de nouveaux territoires, les lois fondamentales refusent formellement aux Etats membres la faculté de retrait. L'article 5 de l'Acte final déclare le Pacte indissoluble et dit qu'aucun membre ne peut se retirer de la Confédération. C'est là une exigence que l'on peut juger incompatible avec le droit de souveraineté des Etats membres, droit proclamé par l'Acte Fédéral. Certains auteurs en ont d'ailleurs tiré prétexte pour refuser à la Confédération Germanique la qualité de Confédération d'Etats. Les rédacteurs des lois fondamentales voulaient de toute évidence écarter le risque de sécession. Ils considéraient avec raison que le droit de retrait serait un danger pour l'existence et la stabilité de la Confédération.

Les rédacteurs du Pacte de la Société des Nations ont eu également conscience de ce danger. Mais ils n'ont pu écarter le droit de sécession. Il était malaisé, et il était d'ailleurs vain, d'interdire aux Etats membres de se retirer de la Société des Nations. Dans le cas de la Confédération germanique le lien ethnique pouvait légitimer cette « allégeance perpétuelle ». Les auteurs du Pacte de la Société des Nations ont décidé cependant que le retrait d'un Etat membre ne serait effectif que deux ans après qu'il

aurait manifesté son intention de quitter la Société des Nations. Ce n'est qu'à ce moment que l'Etat membre est dégagé de ses obligations. Cette mesure n'est pas inutile puisque certains Etats, telle l'Espagne, qui avait annoncé son désir de se retirer de Genève, ne donnèrent pas suite à leur projet avant l'expiration de ce délai.

Mais si un Etat ne peut se retirer de la Confédération est-il possible que celle-ci puisse être amputée de certains territoires? L'Acte Final répond négativement. En effet, l'article 6 dit qu'une cession de territoires appartenant à la Confédération, d'un Etat à un autre ne peut avoir lieu que si cette cession est faite à un autre Etat de la Confédération et avec le consentement de cette dernière.

Les textes les plus précis ont cependant parfois peu d'efficacité devant les nécessités de la diplomatie. La Diète dut, en 1839, consentir à se séparer d'un territoire lui appartenant : Lors du soulèvement des Belges contre le roi des Pays-Bas, les habitants du Luxembourg s'étaient joints à l'insurrection. Les grandes puissances décidèrent, lors du règlement de la question belge, de céder à la Belgique le Luxembourg occidental de langue française, le reste du Grand-Duché étant restitué au roi des Pays-Bas. Par le Traité du 19 avril 1839, l'Autriche et la Prusse consentent à ce que les territoires cédés à la Belgique ne fassent plus partie de la Confédération germanique, sous réserve d'un arrêté conforme de la Diète. C'était évidemment aller à l'encontre des dispositions de l'article 6 de l'Acte Final. La Diète entérina ces décisions.

Cependant, cette perte fut compensée par un apport territorial : le roi des Pays-Bas, dans une communication à la Diète, proposa l'incorporation du Limbourg à la Confédération pour dédommager celle-ci de la perte territoriale

qu'elle avait subie. La Diète de Francfort accepta cette proposition : Si la Confédération germanique perdait le Luxembourg occidental, elle s'accroissait du Limbourg, de superficie et de population égales, et ne subissait donc aucune modification territoriale importante¹.

§ 2. — ORGANISATION DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

La confédération germanique ne comporte qu'un organe unique dont la mission est de remplir les fonctions exécutives et législatives indispensables à la vie de la Confédération : cet organe est la Diète fédérale (Bundesversammlung). Elle siège dans la vieille ville impériale de Francfort-sur-le-Mein période où les empereurs se faisaient couronner.

L'existence d'une assemblée unique détentrice de tout pouvoir est une innovation. Le Saint Empire comportait trois collèges différents ; les projets de constitution discutés durant la première phase des négociations du Congrès de Vienne prévoyaient ainsi que nous l'avons vu plusieurs assemblées, le pouvoir effectif de décision et de direction des affaires allemandes n'appartenant en réalité qu'à l'assemblée groupant les Etats les plus importants.

Assemblée unique, la Diète délibère selon l'importance des problèmes en discussion sous deux formes différentes. La Diète se réunit en conseil étroit ou assemblée ordinaire (Engere Versammlung) pour discuter des problèmes courants. Elle se réunit en assemblée générale (Plenum) pour prendre les décisions importantes. L'Acte Fédéral et l'Acte

1. En ce qui concerne les phases de ces négociations, voir Martens, *Nouveau recueil de traités*, t. VII, p. 825, 965, 974.

Final délimitent avec netteté le domaine de leur compétence relative. Mais examinons d'abord comment s'y répartissent les voix.

A. — *Répartition des votes.*

Nous avons vu précédemment les difficultés qu'avait entraîné le problème de la répartition des voix lors des négociations du Congrès de Vienne.

Les Etats les plus puissants avaient dû finalement renoncer à leur prétention de disposer de plusieurs suffrages et le projet définitif aboutit à admettre à peu près complètement le principe de l'égalité de vote entre tous les membres de la Diète. Ce principe comporte cependant des tempéraments.

L'égalité de vote est la règle en vigueur à l'Assemblée ordinaire. Mais il serait quand même injuste et illogique de permettre au représentant d'une principauté lilliputienne telle le Waldeck de disposer d'une voix à l'égal du représentant de l'Autriche ou de la Prusse : aussi pour remédier à une telle injustice, tous les Etats de peu d'étendue sont groupés selon leurs affinités géographiques en curies disposant d'une voix.

La répartition des suffrages se présente donc de la manière suivante :

Disposent individuellement d'une voix : l'Autriche, la Prusse, la Bavière, la Saxe, le Hanovre, le Wurtemberg, le Grand-Duché de Hesse, la Hesse électorale, le Grand-Duché de Bade, le Luxembourg, c'est-à-dire le roi des Pays-Bas, et le Holstein-Lauenbourg, c'est-à-dire le roi de Danemark.

Sont ensuite associés en curies pour disposer d'une voix les Etats suivants :

1° Maisons duciales de Saxe, c'est-à-dire l'actuelle Thuringe.

2° Grands-Duchés de Mecklembourg-Schwerin et Mecklembourg-Strelitz.

3° Brunswick et Nassau.

4° Oldenbourg, Schwarzbourg et Anhalt.

5° Hohenzollern, Reuss, Lippe et Waldeck.

6° Les quatre villes libres de Hambourg, Brème, Lübeck et Francfort.

Le total des suffrages groupés à l'Assemblée ordinaire est donc de 17, dont 6 proviennent des curies. Grâce au système des curies, les Etats les plus importants ne sont donc pas dans une situation inférieure par rapport aux petits Etats et nous pouvons quand même affirmer que le principe de l'égalité est, grâce à cette combinaison, respecté. C'est d'ailleurs à ce même souci d'assurer les droits de chacun et de tenir compte des intérêts des grandes Puissances que répond la composition du Conseil de la Société des Nations avec ses membres permanents et non permanents.

Une question se présente à l'esprit. De quelle manière les Etats groupés en curies peuvent-ils se prononcer ? Quelle serait la conséquence d'un désaccord entre membres d'une même curie sur la conduite à adopter dans un vote ? L'ordonnance provisoire du 14 novembre 1816 ³ répond à cette question. Elle dit que chaque membre d'une curie disposera à tour de rôle du privilège de voter (*die Stimmführung*). Cependant, les Etats membres de la curie ne dis-

1. Klüber. *Quellen Sammlungen zu dem öffentlichen Recht des deutschen Bundes*.

posant pas momentanément du droit de vote ne doivent pas se désintéresser des débats ; ils sont tenus d'être présents aux séances.

Les règles de vote en vigueur à l'Assemblée générale sont toutes différentes. Nous n'y retrouvons ni le système des curies, ni le principe de l'égalité de vote. Chaque Etat a droit à une voix au moins et les Etats d'une certaine importance disposent de voix supplémentaires. La répartition est la suivante. Disposent :

1^o De 4 voix, l'Autriche, la Prusse, la Saxe, la Bavière, le Hanovre et le Wurtemberg.

2^o De 3 voix : le Grand-Duché de Bade, la Hesse électorale, le Grand-Duché de Hesse, le Holstein et le Luxembourg.

3^o De 2 voix : le Brunswick, le Mecklembourg-Schwerin et le duché de Nassau.

Une seule voix est attribuée aux autres Etats.

Cela fait un total de 67 suffrages. Les six Etats les plus importants y figurent pour le chiffre de 24 suffrages. Nous voyons donc que cette inégalité de vote entre les Etats membres est conçue de manière modérée. Elle n'aboutit pas à la prépondérance des Etats les plus importants.

Enfin, notons que l'article 16 de l'Acte Final prévoit l'hypothèse où les possessions d'une maison souveraine d'Allemagne passent par succession à une autre de ces maisons. Que doit-il se produire ? Les voix attachées aux territoires réunis à un autre Etat doivent-elles disparaître par le fait de cette annexion ou non ? La réponse est que, dans ce cas, il appartient à la Diète de se prononcer s'il convient que l'Etat bénéficiaire de cette acquisition territoriale dispose à la Diète de 1 voix, ainsi que le veut la règle, ou de plusieurs voix.

B. — *Matières de la compétence de chacune
des deux Assemblées.*

L'Acte Fédéral et l'Acte Final fixent avec précision les matières de la compétence des deux Assemblées.

L'article 11 de l'Acte Final déclare que c'est en se formant en assemblée ordinaire que la Diète prend habituellement ses décisions. Il dit : « Comme règle générale, les arrêtés relatifs à la direction des affaires communes de la Confédération sont pris dans le conseil des 17 et à la pluralité absolue des voix. Cette forme aura lieu dans tous les cas où il s'agit d'appliquer des principes généraux déjà établis, ou de mettre en exécution des lois ou des résolutions précédemment adoptées ; elle sera, en général, suivie pour tous les objets de délibération qui n'en auront pas été positivement exceptés par l'Acte Fédéral ou par des résolutions postérieures ». L'Assemblée ordinaire est donc en quelque sorte l'Assemblée de « droit commun ».

Les affaires les plus importantes sont réservées au Plenum. Elles sont énumérées par l'article 6 de l'Acte Fédéral et l'article 12 de l'Acte Final. Ce sont :

1^o Affaires constitutionnelles. Le Plenum vote les lois fondamentales et les lois organiques ; il décide des modifications à apporter aux lois fondamentales déjà existantes.

2^o Admission de nouveaux membres.

3^o Affaires de paix ou de guerre. C'est à l'Assemblée Générale qu'il appartient de se prononcer sur des questions aussi importantes que d'accepter un traité de paix ou de décider de la guerre.

Tels sont les principaux cas qui légitiment la réunion de l'Assemblée Générale. Ces cas sont nettement détermi-

nés. Cependant les rédacteurs des lois fondamentales de la Confédération germanique ont eu le souci d'éviter toute équivoque sur la question de savoir si une affaire relève d'une Assemblée ou de l'autre. L'article 7 de l'Acte Fédéral et l'article 12 de l'Acte Final disent en effet qu'il appartient au Conseil étroit de décider si une question est du domaine de sa compétence ou de celle du Plenum

Il ne faut d'ailleurs pas se faire une idée trop importante du Plenum. Cette assemblée n'a pas un rôle de décision qui lui soit propre : l'Assemblée ordinaire prépare les projets de résolution qui doivent lui être présentés. D'après l'article 12 de l'Acte Final, aucune discussion ni délibération ne peuvent avoir lieu dans l'Assemblée générale. On y décide seulement si une résolution préparée dans l'assemblée ordinaire doit être adoptée ou rejetée. La raison d'être du Plenum est donc de donner à certaines décisions d'une grande importance une forme particulièrement solennelle.

Le Plenum ne se réunit donc qu'exceptionnellement, lorsque surviennent des événements importants de nature à justifier sa convocation. Ses réunions n'ont aucun caractère de permanence comme c'est le cas pour l'Assemblée de la Société des Nations. Il ne fut réuni que seize fois durant l'existence de la Confédération ¹. Dans bien des circonstances importantes qui eussent dû légitimer sa convocation, telle la séparation du Luxembourg occidental et l'annexion du Limbourg en contre-partie, le Plenum ne s'est pas réuni.

1. Voir Hartung. *Deutsche Verfassungsgeschichte*, p. 110.

C. — *Conditions de vote.*

Qu'elle se réunisse en Assemblée ordinaire ou en Assemblée générale, la Diète présente ce caractère essentiel qu'on ne saurait en rien l'assimiler à un Parlement. Elle constitue une sorte d'Assemblée de diplomates. Les délégués des États membres sont investis d'un mandat et ne peuvent voter ou prendre des initiatives en obéissant aux seuls mobiles de leurs convictions personnelles ; ils sont liés par des instructions et chargés des intérêts de leur Gouvernement. L'article 8 de l'Acte Final souligne ce caractère. Il dit, en effet, que les délégués fédéraux à la Diète dépendent de leurs souverains et ne sont responsables qu'envers eux de l'exécution de leurs instructions et de l'exercice de leurs fonctions.

Cependant, ce caractère d'assemblée diplomatique est atténué par les dispositions concernant les modalités de vote. Il est en effet de règle que dans les réunions diplomatiques, l'unanimité soit nécessaire pour pouvoir arrêter une décision. Or, les lois fondamentales de la Confédération n'exigent l'unanimité que dans des circonstances exceptionnelles ; le régime normal est que la Diète prenne ses décisions à la majorité simple.

Les conditions de vote diffèrent selon que nous considérons l'assemblée ordinaire ou le Plenum. La règle en vigueur dans le Conseil étroit est que toutes les décisions sont prises à la pluralité des voix. Ce principe est posé par l'article 7 de l'Acte Fédéral et il est à nouveau mentionné par l'article 11 de l'Acte Final.

En ce qui concerne le Plenum, la règle générale est que les décisions de cette Assemblée doivent être prises à la majorité des $2/3$ (art. 7, Acte Fédéral, art. 12 Acte Final).

Mais cette règle comporte des exceptions. L'Acte Fédéral (art. 7) et l'Acte Final (art. 13) déclarent que l'unanimité est nécessaire dans un certain nombre de cas : il s'agit des décisions particulièrement importantes de nature à modifier la structure de l'Allemagne. Ce sont :

- 1° Admission de nouveaux membres ;
- 2° Élaboration de nouvelles lois fondamentales, ou modification de celles qui existaient déjà ;
- 3° Création d'institutions organiques fédérales ;
- 4° Décisions en matière de religion.

Si nous récapitulons, nous voyons que les décisions ordinaires sont prises à la majorité simple, la déclaration de guerre et l'acceptation d'un traité de paix à la majorité des 2/3. Enfin, l'admission de nouveaux membres, les lois fondamentales et organiques, les questions de religion nécessitent un vote unanime.

Telles sont les conditions de vote nécessaires pour permettre à la Diète de se prononcer. Elles sont plus rationnelles et plus perfectionnées qu'à la Société des Nations. En effet, la plupart des décisions que celle-ci est appelée à prendre nécessitent l'unanimité et c'est là une entrave à son fonctionnement. Et même, si nous ne considérons que la Confédération germanique, il faut admettre que la nécessité de l'unanimité pour pouvoir apporter des modifications aux lois fondamentales ou adopter des lois organiques était un sérieux obstacle à son bon fonctionnement : l'adoption de grandes réformes était ainsi rendue difficile.

D. — *Présidence de la Diète.*

La Confédération germanique ne dispose pas d'un pouvoir exécutif. Aucun organisme et aucun prince ne jouent

le rôle que remplissait l'Empereur sous le Saint Empire : la Diète fédérale est le seul organe de la Confédération.

Cependant, l'Acte Fédéral par l'article 5 pose la règle que l'Autriche préside la Diète et que la Prusse occupe la vice-présidence. Que faut-il penser de cette permanence de la présidence, et quelles sont les conséquences qui en découlent ? La présidence de la Diète ne donne en droit à cette puissance aucune prérogative dans la Confédération et ne saurait justifier de la part de l'Empereur d'Autriche une prétention à diriger les affaires de l'Allemagne.

Les conséquences de l'attribution de la présidence à l'Autriche sont les suivantes :

1° Le délégué fédéral de l'Autriche à la Diète préside les travaux de celle-ci et dirige ses débats.

2° En cas d'égalité des suffrages, au cours d'un vote, la voix du représentant de l'Autriche est prépondérante et entraîne la décision.

3° La Diète ne disposant d'aucun organe exécutif, les communications faites par les Puissances étrangères à la Confédération sont adressées au délégué autrichien. Ces communications doivent porter l'inscription « la Confédération germanique et en son nom, le ministre d'Autriche, président de la Diète ». Les lettres de créance des diplomates étrangers accrédités auprès de la Confédération lui sont également présentées et il en donne communication à l'Assemblée fédérale.

4° La Confédération germanique n'ayant ni drapeau ni armes, son sceau est celui de la Légation d'Autriche auprès de la Confédération germanique. Il porte l'inscription « Kaiserliche Oesterreichische Bundes Präsidialkanzlei ».

5° La Confédération germanique ne possédant pas de

fonctionnaires fédéraux, le service des archives fédérales est assuré par les soins de la Légation d'Autriche, de même que tout ce qui a trait aux questions matérielles d'organisation des séances de la Diète.

E. — *Siège de la Confédération germanique.*

La Confédération germanique a son siège à Francfort-sur-Mein. Les séances se tiennent au Palais de Tour et Taxis dans la Eschenheimerstrasse.

La Confédération ne possède pas de territoire propre analogue aux districts fédéraux des républiques américaines. Elle se trouve dans une situation à peu près semblable à celle de la Société des Nations qui bénéficie de l'hospitalité de la Suisse. Cette situation peut être dangereuse. En effet, son indépendance, son activité peuvent risquer d'être menacées par l'action des autorités de la Ville Libre de Francfort devant laquelle la Diète est sans défense. Les cours allemandes eurent conscience de ce danger : Aussi la Diète s'arroge-t-elle le droit d'intervenir dans certaines affaires intérieures de la Ville Libre. Les prérogatives souveraines de cette dernière sont donc restreintes.

Ce droit d'ingérence ne résulte pas d'une disposition de l'Acte Fédéral ou de l'Acte Final, mais de l'article 46 de l'Acte du Congrès de Vienne. Cet article énonce certains principes généraux tels l'égalité de droit entre les différents cultes de la religion chrétienne, qui devront servir de base aux institutions de la Ville Libre. Il s'exprime ensuite de la manière suivante : « Les discussions qui pourront s'élever, soit sur l'établissement de la Constitution, soit sur son maintien, seront du ressort de la Diète germanique et

ne pourront être décidées que par elle. » La Diète se réserve donc le droit d'interpréter la constitution de la Ville de Francfort si celle-ci suscite des difficultés.

Dès la création de la Confédération germanique, le Sénat de Francfort s'engagea à reconnaître aux délégués fédéraux auprès de la Confédération des immunités diplomatiques importantes.

La Diète exerce en réalité une véritable tutelle sur la Ville Libre. Cette dernière est dans une situation vraiment inférieure par rapport aux autres Etats allemands.

Cette immixtion de la Diète dans les affaires intérieures de la Ville Libre de Francfort ne fut d'ailleurs pas sans entraîner des difficultés et même des incidents. L'occupation en 1833 de Francfort par les troupes fédérales en vue de réprimer une agitation révolutionnaire assez anodine provoqua une véritable tension diplomatique : la France et la Grande-Bretagne firent à ce moment des représentations à la Diète en se basant sur l'insertion de l'Acte Fédéral dans le texte du traité de Vienne.

F. — *Organisation des séances de la Diète.*

Les questions matérielles relatives à la tenue des séances de la Diète et à la procédure des débats sont établies en grande partie par l'Ordonnance provisoire du 14 novembre 1816.

Les séances peuvent être solennelles ou privées. Le plus souvent, elles sont privées ; les séances solennelles ne sont faites que pour permettre aux délégués d'exposer leurs points de vue publiquement sous une forme plutôt académique. Les discussions et votes n'interviennent que dans les séances privées.

L'Assemblée de Francfort n'est pas un organisme siégeant de façon intermittente. La Diète, dit l'article 7 de l'Acte Fédéral, doit siéger de façon permanente. Elle peut cependant, lorsque l'examen des questions soumises à sa délibération se trouve terminé, s'ajourner à une époque fixe, mais jamais au delà d'une période de quatre mois.

Indiquons enfin quelles sont les règles de contribution des États membres aux dépenses de la Diète. Le projet autrichien de décembre 1814¹ proposait que les charges financières de la Confédération fussent réparties sur les membres au prorata de leurs contingents militaires. Cette proposition ne fut pas retenue. En vertu de l'Acte Final (art. 52), la Diète fixe elle-même le montant ces dépenses ordinaires et extraordinaires que nécessite l'existence de la Confédération et elle règle la proportion matriculaire de chacun des États confédérés, à ces dépenses. La Société des Nations s'est inspirée du même principe pour fixer la contribution financière de ses membres. Celle-ci est, en effet, supportée par les membres de la Société dans la proportion décidée par l'Assemblée.

1. D'Angeberg, p. 586.

CHAPITRE III

BUTS ET ATTRIBUTIONS DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

Les lois fondamentales de la Confédération germanique, les écrits des hommes politiques allemands, l'étude des négociations qui aboutirent au Pacte fédéral de 1815, nous apprennent qu'une idée essentielle qui prend parfois même l'aspect d'une obsession a présidé à la création de la Confédération germanique : c'est le souci de la sécurité. Ce souci est si vif que certains auteurs prétendent que la Confédération germanique n'était pas autre chose qu'une alliance dotée d'organes permanents. Il est exact que les mesures susceptibles d'assurer la sécurité occupent une place considérable dans les lois fondamentales et il est non moins exact que l'activité de la Confédération germanique a été principalement orientée vers ce but. Mais laissons parler les textes :

L'article 2 de l'Acte Fédéral dit : « Le but de cette Confédération est le maintien de la sûreté extérieure et intérieure de l'Allemagne, de l'indépendance et de l'inviolabilité des États confédérés. »

L'article 1^{er} de l'Acte Final donne de la Confédération germanique la définition suivante : « La Confédération germanique est l'union fédérative des princes souverains et des Villes Libres d'Allemagne, union reposant sur le droit public de l'Europe, et formée pour le maintien de l'indé-

pendance et de l'inviolabilité des États, ainsi que pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Allemagne en général. » Dans son discours d'ouverture des Conférences ministérielles de Vienne, Metternich définit ainsi les buts de la Confédération : « La Confédération germanique fut créée à l'époque de la fondation du système actuel de l'Europe, pour servir d'égide au repos intérieur et extérieur de l'Allemagne, pour offrir à l'universalité de la nation le seul centre de réunion possible, pour garantir effectivement l'indépendance de chacun des États fédérés tant envers ses voisins faisant partie de la fédération, que de la fédération envers l'étranger ¹. » La Confédération, selon Metternich, ne peut être utile qu'à assurer la sécurité. Et, de fait, sous l'influence de l'homme d'État autrichien qui, jusqu'en 1848, ne cessa d'inspirer et de diriger sa politique, l'activité de la Diète de Francfort n'eut pas d'autre objet.

La sécurité est donc le premier but que cherche à atteindre la Confédération. Son rôle en matière législative et économique paraît bien négligé à côté. Il nous faut cependant en tenir compte, ne serait-ce que pour mettre en lumière ce qu'il aurait pu être et ce qu'il ne fut pas.

Assurer la sécurité extérieure et intérieure d'abord, doter autant que possible l'Allemagne d'institutions et de lois communes ensuite, tels sont les buts pour lesquels la Confédération germanique a été constituée.

A. — La sécurité.

Cette idée essentielle de sécurité, nous la trouvons en étudiant comment la Confédération intervient dans les

1. *Mémoires de Metternich*, t. III, p.320.

rapports des États membres, soit entre eux, soit avec les puissances étrangères.

En effet, qu'il s'agisse des relations de la Confédération avec les puissances étrangères ou avec les États membres, se manifeste la volonté d'éviter tout acte de guerre et d'agression et de résoudre par voie pacifique les litiges qui peuvent se produire. Et même lorsque la Diète intervient dans les rapports entre un État d'une part et un sujet de cet État d'autre part, nous retrouvons cette préoccupation de sûreté : Elle est dans l'occurrence le désir d'éviter au sujet d'être victime d'agissements arbitraires.

§ 1. — RAPPORTS ENTRE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE ET LES PUISSANCES ÉTRANGÈRES

La Confédération germanique est une personne de Droit International. Elle constitue en effet, selon l'Acte Final « ein völkerrechtlicher Verein der deutschen souveränen Fürsten und Freien Städte ¹ » ce que l'on peut traduire par association de droit international des princes souverains et villes libres d'Allemagne. Elle possède donc en matière de relations internationales les mêmes droits que tout État souverain, c'est-à-dire droit de conclure des traités, droit de légation et droit de guerre.

L'article 35 et l'article 50 de l'Acte Final énumèrent les attributions de la Confédération relativement aux affaires étrangères. Elles consistent dans :

1^o Droit de recevoir les envoyés des puissances étran-

1. Art. 1. — La traduction officielle en français s'écarte légèrement du texte allemand. Elle s'exprime ainsi « union fédérative des princes souverains et des villes libres de l'Allemagne, union reposant sur le droit public de l'Europe. »

gères accrédités auprès d'elle, d'en nommer s'il est jugé nécessaire pour la représenter auprès des puissances étrangères ;

2° Droit de conduire des négociations et de conclure des traités ;

3° Droit de déclarer la guerre, contracter des alliances et conclure des traités de paix ;

4° Obligation d'interposer ses bons offices lorsqu'un différend oppose un État membre de la Confédération et un État étranger.

A. — *Droit de légation.*

Personne de Droit International, la Confédération germanique possède le droit de légation. Ce droit lui est reconnu par l'article 50 de l'Acte Final. La résolution du 12 juin 1817¹ réglementait déjà très en détail toutes les questions relatives au droit de légation des puissances étrangères auprès de la Confédération.

Une distinction fondamentale doit être opérée entre droit de légation passif et droit de légation actif.

La Confédération germanique reçoit régulièrement des diplomates étrangers dont la mission est permanente. Toutes les puissances européennes d'une certaine importance ont toujours eu un représentant diplomatique accrédité auprès de la Diète de Francfort. Ainsi que nous l'avons vu, les communications faites par le plénipotentiaire étranger, le sont au président de la Diète qui en informe celle-ci. Les lettres de créance peuvent être rédigées en n'importe quelle langue à condition d'être accompagnées d'une tra-

1. Klüber. *Quellen Sammlung zu dem öffentlichen Recht des deutschen Bundes.*

duction en allemand, en français ou en latin. Les trois classes d'envoyés diplomatiques prévues par le règlement de Vienne sur les préséances entre agents diplomatiques existent auprès de la Confédération. Les communications faites par celle-ci aux diplomates étrangers doivent toujours être le résultat d'une décision de la Diète fédérale et ne sauraient provenir de l'initiative du Président. En cas de guerre entre la Confédération d'une part, et un État étranger de l'autre, un sauf-conduit doit être délivré par la Confédération au diplomate rappelé et celui-ci bénéficie dans tous les États de la Confédération des privilèges que le droit des gens reconnaît dans de semblables circonstances.

S'il est admis comme une chose normale que les puissances étrangères soient représentées de façon permanente auprès de la Diète, il est exceptionnel que la Confédération germanique se fasse représenter auprès des Gouvernements étrangers. L'Acte Final dit que la Diète peut nommer des envoyés auprès des puissances étrangères si elle l'estime nécessaire. Cela laisse supposer que, dans l'esprit de l'Acte Final, la Confédération ne peut déléguer auprès des gouvernements étrangers que des missions temporaires chargées d'entreprendre une négociation déterminée. La Confédération n'eut en effet jamais de représentation diplomatique permanente à l'étranger.

B. — *Droit de guerre.*

L'article 35 de l'Acte Final entrevoit la possibilité pour la Confédération de déclarer la guerre, conclure des traités de paix et contracter des alliances. Mais, dit-il, ces droits ne doivent être exercés que pour la défense de la sûreté extérieure de l'Allemagne et de chacun des États qui la

composent. Il ne faut pas oublier en effet que la Confédération a un rôle défensif et ne saurait être considérée comme ayant un caractère offensif. L'article 35 rappelle ce principe en écartant l'hypothèse pour la Confédération d'entreprendre toute autre guerre qu'une guerre ayant pour objet de défendre les intérêts et les territoires appartenant à la Confédération. Seule est légitime une guerre défensive.

Ainsi que nous l'avons déjà vu, la déclaration de guerre doit émaner du Plenum. Elle nécessite une majorité des 2/3. La déclaration de guerre ainsi prononcée a effet vis-à-vis de tous les États de la Confédération, solidaires des mesures de défense envisagées. Aucun État membre, quel qu'il soit, qu'il ait ou non des possessions en dehors de la Confédération, ne peut engager des négociations avec l'ennemi ou traiter séparément.

En ce qui concerne les négociations de paix, il paraît malaisé d'en confier la direction à la Diète. Celle-ci se compose d'un trop grand nombre de membres pour être en mesure de pouvoir entreprendre avec fruit de telles négociations. Aussi l'article 49 de l'Acte Final prévoit que la Diète nommera un Comité chargé des négociations de paix et d'armistice. L'acceptation d'un traité de paix doit, de même que la déclaration de guerre, être votée à la majorité des 2/3 par l'Assemblée générale.

Telles sont, contenues dans l'Acte Final, les principales dispositions concernant le droit pour la Confédération germanique de faire la guerre. Elles furent complétées par la loi organique des 9 et 12 avril 1821 concernant l'organisation militaire de la Confédération, loi qui apporta des précisions intéressantes sur l'organisation des armées fédérales et la conduite des opérations.

C. — *Intervention de la Diète dans les rapports entre Etats membres et puissances étrangères.*

La plus importante des attributions de la Confédération germanique en matière de politique étrangère consiste à assurer un rôle d'intermédiaire lorsque des différends opposent des Etats confédérés et des puissances étrangères et à garantir l'inviolabilité des territoires faisant partie de la Confédération. C'est en assumant ce double rôle qu'elle garantit la sûreté extérieure de l'Allemagne :

1^o *Règlement par la Diète des litiges entre Etats Confédérés et puissances étrangères.* — En vertu des articles 36 et 37 de l'Acte Final, la Diète s'arroge le droit d'exercer un véritable contrôle sur la politique extérieure des États membres : Si un litige oppose un État étranger et un État confédéré, la Diète doit s'en saisir, soit sur la demande de l'État confédéré, soit sur celle de l'État étranger, soit même de sa propre autorité. Elle doit ensuite s'efforcer d'aplanir les difficultés et examiner si les prétentions de l'État confédéré ou de l'État étranger sont fondées ou non. La Diète joue un rôle de médiateur.

S'il résulte de cet examen que le droit n'est pas du côté de l'État confédéré, la Diète adressera à celui-ci des représentations pour l'engager à se désister de sa réclamation ou pour donner satisfaction à son adversaire. Et alors, dit l'article 37, « elle avisera, en cas de besoin, aux moyens convenables pour le maintien de la paix », ce qui signifie qu'elle peut aller jusqu'à l'exécution fédérale, c'est-à-dire jusqu'à prendre des mesures militaires pour contraindre l'État membre jugé fautif à accorder satisfaction.

Si la Diète fédérale estime, au contraire, que les prétentions et les réclamations de l'État étranger ne sont pas justifiées, elle prendra en main la défense des intérêts de l'État confédéré et devra essayer tous les moyens pacifiques tels que bons offices, médiation et arbitrage. Si ceux-ci échouent, la Confédération devra recourir à la guerre et défendre par les armes la cause de l'État membre.

La Diète de Francfort exerce donc un véritable droit de contrôle, sanctionné par la force, sur la politique extérieure des États de la Confédération. Ce droit de contrôle aboutit à supprimer en fait le droit des États membres de recourir à la guerre, quoiqu'aucun texte ne mentionne cette interdiction. De tels pouvoirs font défaut à la Société des Nations. Ils eussent évidemment contribué à rendre son action plus efficace, mais il faut reconnaître que les États appartenant à la Société des Nations n'auraient jamais admis une telle limitation à ce qu'ils considèrent être leurs droits souverains.

D'ailleurs, tous les États de la Confédération germanique n'ont pas voulu se plier à cette obligation de recourir aux bons offices de la Diète pour le règlement de leurs différends politiques. C'est ici qu'apparaît l'intérêt de la distinction qui sépare d'un côté les États dont toutes les possessions font partie de la Confédération, et, d'un autre, ceux qui ne lui appartiennent que pour certains de leurs territoires : l'Autriche, la Prusse, le Danemark et les Pays-Bas. Pour ces derniers le droit de contrôle de la Diète sur la politique extérieure ne s'exerce pas.

L'article 11 de l'Acte Fédéral pose déjà cette règle. L'article 46 de l'Acte Final s'exprime de la manière suivante : « Lorsqu'un État confédéré ayant des possessions

hors des limites de la Confédération entreprend une guerre *en sa qualité de puissance européenne*, la Confédération, dont une pareille guerre n'affecte ni les rapports, ni les obligations, y reste absolument étrangère. » On ne saurait être plus net. Les quatre puissances énumérées ci-dessus sont considérées comme puissances européennes, c'est-à-dire qu'elles sont supposées avoir des intérêts et une activité s'étendant au delà du cadre de l'Allemagne, telle qu'elle a été délimitée en 1815. La Confédération germanique dont les ambitions ne vont pas au delà de la sécurité de l'Allemagne, ne saurait donc exercer un contrôle sur leur politique extérieure et les empêcher de recourir à la guerre. Une intervention de la Diète ne serait légitime que si le litige concernait un territoire faisant partie de la Confédération.

Nous arrivons donc à cette constatation fort importante que la Confédération, intervient d'une part pour surveiller les relations de la plupart des États confédérés avec les États étrangers, ce qui aboutit à supprimer en fait le droit de ces États de recourir à la guerre et que, d'autre part, elle se désintéresse des crises européennes provoquées par la politique étrangère de l'Autriche et de la Prusse, du Danemark et des Pays-Bas. Cette formule satisfait la Prusse et l'Autriche qui peuvent, par l'intermédiaire de la Diète, contrôler la politique extérieure des autres États allemands mais qui, pour leur part, n'auraient jamais admis que leur activité extérieure puisse être limitée.

2^o *Garantie de l'intégrité territoriale des Etats membres de la Confédération.* — Essentielles sont les dispositions par lesquelles la Confédération germanique prétend garantir l'intégrité territoriale de son territoire. L'article 11 de l'Acte Fédéral pose déjà le principe de la garantie mutuelle

d'intégrité des territoires des États confédérés en cas d'agression.

Deux cas différents sont à considérer :

1° Le territoire de la Confédération est envahi militairement par un État étranger. En ce cas, en vertu de l'article 39 de l'Acte Final, l'invasion établit, *ipso facto*, l'état de guerre. De même, l'article 36, paragraphe 1, dit que si une puissance « lèse »¹ un État de la Confédération, cette « lésion » doit être considérée comme affectant la Confédération. L'article 10 du Pacte de la Société des Nations rappelle étrangement ces dispositions. Il dit en effet : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. » Cela nous prouve combien, malgré un siècle d'intervalle, sont nombreux les points de ressemblance entre les deux institutions.

2° Le territoire de la Confédération n'est pas envahi ; aucune violation territoriale n'est encore intervenue, mais il y a tout lieu de croire que la Confédération est menacée d'un danger prochain d'agression. En ce cas, l'article 38 de l'Acte Final prévoit que la Diète se réunira le plus rapidement possible : elle délibérera et devra voter sur la question de savoir si la Confédération est vraiment menacée par un danger. Si l'existence de ce danger est reconnue, un arrêté de la Diète doit prévoir les mesures militaires de défense à appliquer immédiatement. Un rapprochement avec le Pacte de la Société des Nations s'impose à nouveau. L'ar-

1. Le verbe *lésen* est employé dans la traduction française de l'Acte Fédéral. Il est assez vague et ne correspond pas entièrement au terme : *verletzen*, employé dans le texte allemand. Le verbe *verletzen* est assez précis ; il signifie blesser, i. e. le fait de commettre des actes de violence et d'agression militaire contre un État confédéré.

ticle 11 du Pacte nous dit, en effet : « Toute guerre ou menace de guerre intéresse la Société tout entière et celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil, à la demande de tout membre de la Société ».

Il convient surtout de ne pas confondre cette déclaration de danger de guerre avec la déclaration de guerre. La déclaration de danger de guerre n'a pas besoin d'être prononcée à l'Assemblée générale et à la majorité des 2/3. La pluralité des suffrages est suffisante. Elle n'entraîne pas les mêmes effets que la déclaration de guerre puisqu'elle ne se traduit que par des mesures préventives telles la mobilisation de l'armée fédérale et non par une action militaire. La déclaration de danger de guerre lie tous les États confédérés et les rend solidaires des mesures de défense prises.

Si le danger de guerre n'est pas admis par la Diète, l'article 42 laisse aux États appartenant à la minorité favorable à la proclamation du danger de guerre, le droit de se concerter entre eux et de prendre, s'ils le jugent bon, des mesures de défense communes.

Cette garantie d'intégrité territoriale ne concerne que les territoires appartenant à la Confédération. Elle ne saurait donc s'appliquer aux possessions de l'Autriche ou de la Prusse situées en dehors. Ce n'est que si les hostilités s'étendaient sur le territoire de la Confédération que jouerait alors la garantie prévue par l'article 36. Le cas s'est d'ailleurs présenté : En 1859, durant la guerre d'Italie, la Confédération germanique n'eut pas à intervenir tant que les opérations militaires se déroulèrent dans la plaine du Pô. Mais une fois les troupes franco-sardes victorieuses à Solferino et l'Autriche proprement dite menacée d'inva-

sion, la Confédération germanique prit des mesures préventives conformément à l'article 38 et la Prusse mobilisa partiellement. Cette menace contraignit Napoléon III à ne pas pousser plus loin ses succès et à proposer brusquement la paix de Villafranca.

Si un État membre ayant des territoires hors de la Confédération est attaqué dans ces territoires, la Confédération n'a donc aucune obligation à le défendre. Toutefois, si une guerre hors de ses frontières constituait un danger pour elle, l'article 47 prévoit que des mesures de défense peuvent être prises par la Diète si elle considère en Conseil permanent et à la pluralité des voix, que l'invasion de territoires n'appartenant pas à la Confédération présente quand même pour celle-ci un caractère alarmant.

§ 2. — RAPPORTS ENTRE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE ET LES ÉTATS MEMBRES DE LA CONFÉDÉRATION

La sauvegarde de la sécurité intérieure doit être envisagée sous deux aspects. L'Acte Fédéral ne s'était préoccupé que des mesures destinées à régler pacifiquement les litiges entre États de la Confédération. L'Acte Final, sous l'influence des mesures anti-libérales de Karlsbad, élargit cette notion primitive de sécurité intérieure : La Confédération doit pouvoir se garder non seulement des troubles qui résulteraient d'une guerre entre États allemands, mais aussi des agitations et mouvements révolutionnaires à l'intérieur d'un ou de plusieurs États.

I. — *Règlement des litiges
entre Etats membres de la Confédération.*

Il fut un principe que l'on ne songea jamais à contester durant les négociations du Congrès de Vienne : C'est l'interdiction faite aux États membres de se faire la guerre entre eux. Nous avons présentes à la mémoire les objections formulées au cours de la première phase des négociations des affaires allemandes par la Bavière et le Wurtemberg : Ces deux États déclaraient intolérables les dispositions en vertu desquelles on voulait leur retirer le droit de faire la guerre à des puissances étrangères et de mener leur politique extérieure à leur guise. Mais, si grand que fût le désir de ces deux puissances de ne voir en rien limiter leurs prérogatives souveraines, elles ne songèrent jamais à élever une protestation contre l'intervention de la Diète pour régler de manière pacifique les querelles intestines entre membres de la Confédération.

L'article 11 de l'Acte Fédéral est formel sur cette interdiction : « Les États confédérés, dit-il, s'engagent à ne se faire la guerre sous aucun prétexte, et à ne point poursuivre leurs différends par la force des armes, mais à les soumettre à la Diète. » Celle-ci doit alors essayer d'abord la voie de la médiation et, si les parties ne se soumettent pas, il y a lieu de procéder à une instance austrégale. Les articles 19, 20, 21 et 22 de l'Acte Final complètent et précisent la portée de cet article. Mais si nous voulons rechercher les bases essentielles de cette réglementation des conflits entre États membres, c'est surtout à l'arrêté provisoire du 16 juin 1817 qu'il faut nous adresser. Ce texte contient l'essentiel de cette matière. La loi organique du 3 août 1820 sur l'éta-

blissement de la juridiction austrégale ne fait que rappeler et consacrer définitivement la procédure instituée par cet arrêté.

A. *Conciliation*. — La Diète doit essayer d'abord de résoudre tous les différends qui lui sont soumis par la voie de la conciliation. La résolution du 16 juin 1817 ¹ prévoit que cette conciliation se déroulera de la manière suivante : La Diète nomme une Commission composée de plusieurs délégués fédéraux. Cette Commission demande aux deux parties de lui adresser un mémoire contenant la description des faits ainsi que l'énumération de leurs revendications et objections. Une fois mise au courant de tous les éléments du litige, elle doit s'efforcer de mettre une transaction sur pied. Mais la solution qu'elle préconise ne peut avoir un caractère obligatoire. La conciliation n'a pour objet que de chercher les éléments de transaction et non de statuer en droit. Si la commission ne peut aboutir à une transaction, ou si les parties déclarent celle-ci inacceptable, il convient alors de procéder à l'arbitrage prévu sous le nom de procédure austrégale (*Austrägal Verfahren*).

B. *Juridiction austrégale*. — Une des questions les plus controversées au cours des négociations du Congrès de Vienne fut celle de la création d'un tribunal fédéral permanent qui connaîtrait de toutes les discussions s'élevant entre les États de l'Allemagne. Le projet Hardenberg, de septembre 1814, celui que la Prusse et l'Autriche présentèrent en octobre à la Conférence des cinq puissances, prévoyaient la création d'un tel tribunal. Ce dernier projet envisageait cependant l'existence de la justice austrégale à côté du tribunal fédéral. La Prusse et l'Autriche

1. Klüber. *Quellen Sammlung zu dem öffentlichen Recht des deutschen Bundes*.

étaient favorables à ce projet, ainsi d'ailleurs que les petites puissances. L'opposition de la Bavière et du Wurtemberg le fit échouer : Lorsque les négociations allemandes reprirent en mai 1815, la nécessité d'aboutir rapidement empêcha d'examiner à nouveau ce problème et l'article 11 de l'Acte Fédéral en traitant du mode de solution des conflits ne mentionne que la justice austrégale.

L'espoir de créer un Tribunal fédéral ne fut cependant pas écarté. La résolution de 1817 déclare que le projet d'une Commission austrégale permanente (c'est-à-dire d'un tribunal) n'est pas abandonné. Il fut question sans cesse durant l'existence de la Confédération germanique, de créer un tribunal fédéral, mais l'accord ne put jamais se faire sur ce point.

Que signifie au juste ce terme de justice austrégale? On désigne par là une juridiction arbitrale organisée dans l'ancien Empire pour vider les différends qui survenaient entre États membres. L'origine en remonte au XIII^e siècle. En cas de conflit, électeurs, princes et prélats pouvaient s'entendre pour désigner des arbitres, les austrègues¹ chargés de statuer.

On désigne donc par instance austrégale une procédure arbitrale. L'arrêté de 1817 désigne qui doit être cet arbitre. Le choix n'est pas illimité. Ce doit être obligatoirement la Cour Suprême de Justice de l'un des États membres de la Confédération.

La procédure se déroule de la manière suivante : Lorsque la commission de conciliation a constaté l'échec de la tentative de médiation, l'État défendeur dispose d'un délai de six semaines durant lequel il doit proposer à l'État deman-

1. Austrègue vient de *austragen* : exposer devant un tribunal.

deur une liste de trois États. Celui-ci devra désigner entre ces trois États celui qui lui agréé. La Cour suprême de l'État désigné sera chargée de l'examen du conflit. Si ce délai est écoulé sans que l'État demandeur ait présenté cette liste ou si l'État défendeur refuse de choisir, la Diète assumera elle-même ce droit de proposition et l'État défendeur sera alors dans l'obligation de faire un choix.

La Cour Suprême ainsi désignée devra assumer la tâche de régler le différend. A l'inverse de la Commission de conciliation nommée par la Diète, elle prononce un jugement obligatoire pour les parties en litige. La cour de justice désignée ne peut refuser de se prononcer ; elle ne peut alléguer une excuse que si le différend porte sur des questions techniques particulièrement délicates qui supposent une incapacité à peu près complète de sa part à se prononcer. La Diète est juge de la validité de cette excuse.

Une fois désignée, la Cour de justice chargée de régler le litige entreprend immédiatement l'instruction. Elle doit statuer librement à l'abri de toute ingérence, soit de la part de la Diète, soit de la part d'un État tiers, soit de la part du Gouvernement dont elle dépend. Cependant, ce dernier peut intervenir pour hâter les délibérations lorsqu'elles sont trop longues. Le jugement sur le principal doit intervenir au plus tard dans un délai d'un an. Si cela n'est pas possible, le tribunal devra adresser un rapport à la Diète pour lui exposer les motifs de ce retard et obtenir un nouveau délai.

Les sentences austrécales sont susceptibles d'être revues. D'après la résolution du 3 août 1820, la revision ne peut être accordée que pour preuves et faits nouveaux, mais la procédure en revision ne peut être engagée que dans un délai de quatre ans à compter du jour où le fait nouveau

aura été connu. Seul le tribunal austrégale qui a été saisi du litige peut décider si la demande en revision est recevable.

L'article 23 de l'Acte Final et la résolution de 1820 déclarent que le tribunal austrégale devra s'inspirer de la jurisprudence suivie dans les cas semblables jugés par les anciens tribunaux d'Empire. Une ligne de conduite est donc proposée aux juridictions austrégales et cette ligne de conduite se rattache à un passé, à un ancien régime dont le souvenir était pénible aux patriotes allemands. Il faut voir là une des manifestations de l'esprit anti-libéral qui a présidé à la rédaction de l'Acte Final.

Les jugements austrégaux doivent être considérés comme ayant force de loi, à l'égal d'une résolution de la Diète. Ils doivent être mis immédiatement à exécution, et si les parties témoignent de la mauvaise volonté à observer leurs dispositions, la Diète doit prendre des mesures d'exécution. La deuxième partie de la résolution de 1820 traite d'ailleurs du règlement d'exécution des sentences austrégales.

Telle est l'organisation de la justice austrégale. Elle ne présente évidemment pas les mêmes avantages qu'un tribunal fédéral. L'existence d'un organisme permanent chargé de régler les conflits entre États eut contribué à consolider l'autorité et le prestige de la Confédération. Une certaine unité dans la méthode et dans la jurisprudence eût ainsi présidé à la solution pacifique des conflits. Cette unité fait défaut dans la procédure par arbitrage.

La procédure austrégale était cependant plus que le simple arbitrage et même que l'arbitrage permanent. La Diète, en édictant des règles précises sur la procédure à suivre, en instituant des délais, en décidant que le juge austrégale ne pouvait être qu'une cour de justice, entoure cet arbitrage de sérieuses garanties, garanties analogues à

celles que l'on rencontrerait dans une Cour de justice permanente.

La procédure austrégale eut d'heureux résultats. Si son efficacité pouvait être illusoire à l'égard de l'Autriche ou de la Prusse, elle était un moyen excellent d'empêcher petits et moyens États de recourir à la guerre.

Un certain nombre de conflits entre États membres put être résolu par cette voie. Un des exemples les plus connus concerne un jugement rendu dans un litige entre les deux maisons princières de Lippe¹. Ce conflit remontait au XVIII^e siècle et portait sur la possession de la moitié des bailliages de Schieder et de Blomberg et du bailliage de Lipperode. Autrefois, les deux Lippe (Schaumbourg-Lippe et Lippe-Detmold) ne formaient qu'une seule principauté. Celle-ci, en vertu du testament d'un des princes de Lippe, avait été divisée en deux États. Les territoires contestés avaient été attribués à la principauté de Lippe-Detmold et la principauté de Schaumbourg-Lippe prétendait avoir des droits sur eux. Le litige était d'une rare complexité, car des considérations d'ordre dynastique et successoral intervenaient. En août 1830, la Diète faisant droit aux réclamations de Schaumbourg-Lippe décida que le différend serait tranché par procédure austrégale. Le litige fut porté devant la Cour Suprême du Grand-Duché de Bade à Mannheim. Celle-ci ne put rendre son arrêt que le 25 janvier 1839. Le délai prévu d'un an n'avait pu suffire à l'examen de cette affaire ! Le jugement attribue définitivement à la maison de Lippe-Detmold les territoires contestés. Les frais de la procédure sont supportés pour les trois

1. Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. VII, p. 432. Cf. Leonhardi, *Das austrägalverfahren des deutschen Bundes*.

quarts par Schaumbourg-Lippe et pour un quart par Lippe-Detmold.

Il n'y avait lieu de procéder à la procédure austrégale que lorsque les parties en litige s'adressaient à la Diète ou lorsque celle-ci intervenait d'elle-même en raison d'un danger de guerre. Mais de même que des particuliers peuvent convenir d'une clause compromissoire, de même les États membres de la Confédération germanique ont toute liberté pour régler leurs différends à l'amiable en dehors de la procédure fédérale. L'article 10 de la résolution du 3 août 1820 autorise les conventions par lesquelles les États de la Confédération feraient choix d'austrègues, c'est-à-dire d'arbitres particuliers, soit pour un litige existant, soit même pour un litige à venir.

II. — *Mesures destinées à lutter contre les mouvements révolutionnaires à l'intérieur des Etats Membres.*

De même que tous les États de la Confédération sont solidaires contre toute attaque provenant d'une puissance étrangère, de même ils s'engagent à se défendre mutuellement contre tout danger qui proviendrait d'une révolution ou d'un mouvement insurrectionnel à l'intérieur d'un État confédéré. Aucune disposition de ce genre ne figurait dans l'Acte Fédéral. Les dispositions contenues dans l'Acte de 1820 en cette matière sont une innovation. Elles sont une conséquence des mesures anti-libérales prises à Karlsbad pour réprimer toute agitation révolutionnaire en Allemagne.

Toutefois, nous nous garderons de prétendre que les dispositions prises par l'Acte Final en vue de garantir les souverains allemands contre une révolution ont leur seule

origine dans la réaction anti-libérale de 1819-1820. L'Acte Fédéral ne dit pas, il est vrai, que la Confédération doive intervenir si un mouvement révolutionnaire éclate à l'intérieur d'un État, mais le règlement provisoire du 12 juin 1817 sur la compétence de l'assemblée fédérale envisage la possibilité d'une intervention. Ce règlement mentionne en effet que, en cas de troubles entre princes et sujets, l'Assemblée peut être amenée à intervenir après échec des moyens légaux et constitutionnels pour arrêter un mouvement révolutionnaire et rétablir l'ordre. Or, ce règlement date de 1817, période plutôt libérale durant laquelle de nombreux princes accordaient des constitutions à leurs sujets et où la Diète proclamait son désir et sa volonté d'appliquer les dispositions particulières de l'Acte Fédéral : Il est en effet légitime que les États membres de la Confédération aient le désir de se garantir mutuellement contre toute agitation intérieure. Que les souverains soient plus ou moins acquis aux idées libérales, il est évident qu'un mouvement révolutionnaire dans un État confédéré risque d'entraîner pour eux et pour toute la Confédération une dangereuse perturbation et il est naturel qu'ils aient eu le désir de s'en prémunir.

L'article 25 de l'Acte de 1820 justifie juridiquement de la manière suivante le principe de l'intervention de la Confédération germanique en cas de troubles à l'intérieur d'un État : « Le maintien de l'ordre et de la tranquillité dans l'intérieur des États confédérés appartient aux gouvernements seuls. Cependant, l'intérêt commun de la Confédération et l'obligation de ses membres de se prêter secours mutuellement, admettent comme exception à ce principe la coopération générale de la Confédération pour la conservation ou le rétablissement de la tranquillité dans le cas

d'une résistance formelle éprouvée par un gouvernement, dans celui d'une révolte ouverte et dans celui de mouvements dangereux menaçant à la fois plus d'un État de la Confédération. » L'article 25 pose donc le principe important que la Diète peut s'immiscer dans les affaires intérieures d'un État membre, lorsque les événements se produisant dans cet État sont susceptibles de troubler la sûreté intérieure de l'Allemagne.

L'intervention de la Diète se présente sous deux aspects différents : il faut distinguer selon que le Gouvernement menacé fait appel à la Confédération ou selon qu'il est dans l'impossibilité de s'adresser à celle-ci.

1^o Lorsqu'un mouvement révolutionnaire éclate dans un État, dit l'article 26 de l'Acte Final, le Gouvernement, après avoir épuisé tous les moyens constitutionnels et légaux d'y faire face, doit s'adresser à la Diète pour demander son assistance : celle-ci est tenue de le secourir le plus rapidement possible.

2^o Si, d'autre part, le Gouvernement est dans l'incapacité de résister à l'insurrection et de s'adresser à la Diète, celle-ci aura le devoir d'intervenir de sa propre autorité et de le rétablir dans son pouvoir. Dans l'Acte Final apparaît le souci d'écarter les abus, que ce droit d'intervention pourrait entraîner. Il ne fallait pas que sous le prétexte de rétablir l'ordre, la Diète intervienne à tous propos dans les affaires intérieures d'un État membre et contre le gré d'un souverain. L'article 26 ajoute que les mesures d'assistance ne pourront se prolonger plus que le Gouvernement légal ne l'estimera nécessaire. Cette disposition semble importante, car elle assure la garantie de la souveraineté de l'État secouru. Mais l'article 27 vient en limiter la portée. Le Gouvernement de cet État, dit-il, doit « indiquer de ma-

nière satisfaisante à la Diète les mesures prises pour affermir l'ordre légal rétabli », ce qui laisse supposer que si la Confédération ne juge pas ces mesures suffisantes, elle se reconnaît le droit de continuer de veiller aux mesures nécessaires pour le rétablissement de l'ordre. C'est d'ailleurs ce qui se produisit en 1833 lors des incidents de la Ville Libre de Francfort.

Enfin, l'Acte Final prévoit l'hypothèse où des troubles révolutionnaires menacent non pas un État isolé mais plusieurs États de la Confédération à la fois. Dans ce cas, la Diète doit se concerter pour aviser aux *moyens collectifs* de sévir contre ces menées. C'est certainement cette disposition de l'Acte Final qui confère à l'Assemblée fédérale les pouvoirs les plus redoutables contre la souveraineté des États membres. En effet, la Diète peut intervenir même s'il ne se produit aucune insurrection : Il lui suffit de juger que l'activité des Universités, la propagande des partis libéraux, quelques échauffourées sans importance peuvent constituer un péril pour toute la Confédération. La Diète agit alors elle-même sans que les États confédérés aient à solliciter son intervention ; il suffit qu'elle le fasse en s'étant concertée avec les gouvernements intéressés.

De quelle manière la Diète peut-elle agir dans cette hypothèse ? Un recours à la force ne se conçoit pas puisque la Confédération a à faire face non à des troubles, mais à des menaces de troubles. La Diète aura alors la possibilité d'intervenir par des mesures préventives telles que : limitation des droits des assemblées représentatives, censure de la presse, réglementation du droit de réunion. C'est en vertu de ce principe que furent prises les mesures anti-libérales de 1832 et de 1834.

§ 3. — RAPPORTS ENTRE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE ET LES PARTICULIERS

Tout en soutenant le pouvoir légitime des souverains, la Confédération germanique doit pouvoir empêcher les abus arbitraires. L'idée de sûreté qui est à sa base s'exprime dans les rapports entre celle-ci et les particuliers, par le souci de défendre les sujets d'un État contre les excès de leur Gouvernement.

Deux ordres de mesures correspondent à ce but : Ce sont d'une part le recours que les particuliers peuvent adresser à la Confédération en cas de déni de justice, et, d'autre part, l'ensemble des mesures prises pour assurer le respect des privilèges dont jouissent les princes médiatisés.

I. — *Intervention de la Confédération en cas de déni de justice.*

La résolution provisoire de 1816 prévoit qu'une exception doit être faite au principe de la pleine souveraineté des États Confédérés lorsqu'un particulier est victime d'un déni de justice (*Justizverweigerung*) : la Diète doit intervenir afin que satisfaction soit donnée à la personne ainsi lésée. L'article 29 de l'Acte Final déclare en effet que la Diète a l'obligation de recevoir les plaintes fondées sur le déni et la suspension de justice.

Ce droit d'immixtion est justifié selon la résolution de 1816 par les considérations suivantes : L'article 12 de l'Acte Fédéral prévoit l'existence de trois instances juridictionnelles dans tous les États de la Confédération. Les États de moins de 300.000 habitants devront se grouper avec d'autres

États pour former un Tribunal suprême. L'Acte Fédéral témoignant ainsi du souci qu'une justice donnant toute garantie existe dans tous les États confédérés, il devient logique de ne pas tolérer les dénis de justice.

Mais ces textes sont très vagues dans leur contenu et il est malaisé d'en retirer des conclusions pratiques. Par déni de justice, il faut entendre tous les faits se ramenant à l'impossibilité pour une partie d'obtenir une décision judiciaire, tels le refus de porter une cause en appel, les lenteurs de procédure, un ajournement indéfini des débats.

La partie ainsi lésée pourra s'adresser à la Diète, mais il faut pour cela qu'elle n'ait plus aucun moyen légal et constitutionnel à sa disposition pour obtenir satisfaction.

Une fois saisie de la réclamation, que peut faire la Diète ? On ne voit guère comment ce devoir de la Confédération d'obtenir réparation du dommage causé au particulier peut être sanctionné. Il faut admettre qu'elle usera de conseils et de remontrances à l'égard de l'État qui refuse de rendre la justice. Elle proposera un arrangement. Si celui-ci ne réussit pas, elle peut, en vertu de l'article 30, faire appel à la procédure austrégale. Mais on conçoit difficilement un jugement austrégale où une des parties serait un État et l'autre un particulier !

Cette faculté donnée aux sujets d'un État de réclamer devant la Diète en cas de déni de justice n'est importante qu'en théorie. Les cas d'application furent extrêmement rares et, ainsi que le dit l'historien Kaufman dans son *Histoire de l'Allemagne au XIX^e siècle* « les opprimés se sont la plupart du temps tournés en vain vers la Diète ¹ ».

1. Kaufman. *Politische Geschichte Deutschlands im XIX Jahrhundert*.

II. — *Recours des Princes médiatisés à la Confédération germanique.*

L'Acte Final du Congrès de Vienne et l'Acte Fédéral confirment les pertes de souveraineté subies par les Princes médiatisés. Ils leur assurent en échange des prérogatives et des droits que les souverains ne peuvent restreindre ni altérer. Si un État confédéré porte atteinte aux privilèges d'un prince médiatisé, la Diète doit intervenir pour assurer le respect de ces droits. Ce problème est un de ceux qui a certainement entraîné le plus de discussions, de controverses et de règlements au sein de la Diète.

L'article 14 de l'Acte Fédéral énumère les droits privilégiés dont les princes médiatisés doivent jouir dans tous les États de la Confédération. Ces droits sont : droit d'égalité de naissance avec les maisons souveraines, privilège de n'être justiciables que des tribunaux supérieurs, exemption de service militaire, exercice de la juridiction forestière et de la juridiction civile et criminelle en 1^{re} instance. Ce sont en réalité des droits féodaux. L'Acte Fédéral suggère que tous les États adoptent comme modèle de législation l'ordonnance prise en 1807 par le roi de Bavière, réglant le statut juridique des princes médiatisés.

L'Acte Fédéral envisage d'autre part la possibilité d'attribuer à ceux-ci quelques voix à la Diète, de façon à leur assurer la possibilité de défendre leurs intérêts. Mais ce n'est là qu'une suggestion. L'article 6 dit en effet : « La Diète, en s'occupant des lois organiques de la Confédération, examinera si on doit accorder quelques voix collectives aux anciens États de l'Empire médiatisés » (die

mediatisirten vormahligen Rehsticände). Une telle disposition, si elle avait été prise, eût été un non-sens juridique. Comment admettre que des particuliers puissent être représentés dans l'organe directeur d'une Confédération d'États ? Aucune suite ne fut d'ailleurs donnée à ce projet. L'unanimité eût été nécessaire pour l'adopter, — car il se serait agi d'une loi organique — et sur une telle question l'unanimité n'était pas réalisable.

Les États confédérés n'étaient pas tous également désireux d'accorder aux princes médiatisés résidant sur leur territoire les droits et les privilèges reconnus par l'Acte Fédéral. Certains, tels le Wurtemberg, Bade et les deux Hesse, qui s'étaient considérablement accrus en 1803 du fait des médiatisations et sécularisations, faisaient même preuve d'une mauvaise volonté évidente à cet égard. Aussi les princes médiatisés réclament et s'adressent à la Diète, à l'Autriche et à la Prusse. Metternich prend en mains la défense de leurs intérêts.

Il profite de la réunion des grandes Puissances européennes en 1818 au Congrès d'Aix-la-Chapelle pour les intéresser à la question des princes médiatisés. Le Protocole du 7 novembre ¹ signé par l'Autriche, la Prusse, la Russie et l'Angleterre déclare légitime de leur accorder certains privilèges en compensation de la perte de leur qualité de prince souverain. Il propose donc que les représentants des quatre États signataires interviennent auprès des cours d'Allemagne pour que soient respectées les dispositions particulières de l'Acte Fédéral concernant les princes médiatisés et qu'elles acceptent de leur accorder quelques voix au sein de la Diète. Cette dernière démarche

1. Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. V, p. 287.

devait être infructueuse. Le Protocole ajoute que c'est en qualité de signataires de l'Acte Final du Congrès de Vienne dans lequel figure l'Acte Fédéral que la Russie et la Grande-Bretagne s'arrogent le droit d'intervenir en cette matière.

L'Acte Final de 1820 déclare que les dispositions de l'Acte Fédéral relatives aux princes médiatisés conservent leur valeur : Si ceux-ci ne peuvent obtenir la reconnaissance de leurs droits auprès des États dans lesquels sont situées leurs possessions, ils peuvent se pourvoir en recours auprès de la Diète qui devra faire droit à cette plainte si elle l'estime justifiée.

Mais comment la Diète devra-t-elle donner satisfaction à ces réclamations ? L'Acte Final ne répond pas. La procédure austrégale habituelle doit-elle s'appliquer également aux réclamations émanant des princes médiatisés ? Ce problème souleva de nombreuses controverses. Un arrêté de la Diète du 15 septembre 1842 ¹ réglemente définitivement la procédure applicable.

Cet arrêté institue une procédure arbitrale spéciale, totalement différente de la procédure austrégale adoptée pour le règlement des litiges entre États de la Confédération. Cette procédure s'apparente à celle qui fut instituée par l'arrêté du 30 octobre 1834 et qui est destinée à trancher les conflits constitutionnels entre gouvernements et assemblées représentatives.

L'assemblée ordinaire doit nommer un collège permanent. Pour cela chacun des dix-sept membres de l'Assemblée ordinaire désigne deux représentants qui doivent être nécessairement un juriste et un administrateur. Lorsqu'une contestation s'élève sur l'étendue ou l'octroi de droits à

1. Murhard. *Nouveau recueil de traités*, Collection de Martens, t. III, p. 579.

accorder à des princes médiatisés, gouvernement et réclameurs doivent choisir chacun trois arbitres (Schiedsrichter) dans le sein de cette Commission de 34 membres. Le gouvernement ne peut pas désigner les deux arbitres qu'il a lui-même nommés. Si quatre semaines après que le gouvernement a effectué cette désignation, le ou les princes réclameurs n'ont pas nommé leurs arbitres, la Diète assume elle-même ce droit de nomination. Les six arbitres ainsi désignés nomment un surarbitre pris également parmi la Commission des 34. S'il y a partage des voix, la Diète nomme celui-ci. Arbitres et surarbitre abordent alors le fond de la question et prononcent leur jugement. S'ils ont besoin de pièces pour un supplément d'information, ils en avisent la Diète et celle-ci fait le nécessaire auprès du Gouvernement. La décision des arbitres doit intervenir dans un délai maximum de quatre mois après la nomination du surarbitre : sa force exécutoire est la même que pour un jugement austrégial ordinaire.

Telle est la procédure d'arbitrage particulièrement minutieuse prévue pour le règlement des contestations soulevées par le problème de la condition des princes médiatisés. Cette même procédure avait été instituée en 1834¹ au cours des Conférences ministérielles de Vienne lorsque la Confédération germanique se fut, dans une préoccupation de sécurité intérieure, arrogé le droit de faire trancher par un tribunal arbitral les conflits constitutionnels. Cette Commission des 34 rappelle de façon étrange par sa composition et par la façon dont ses membres sont nommés la Cour permanente d'arbitrage qui fut créée lors de la première Conférence de la Haye en 1899.

1. Décret de la Diète en date du 30 octobre. Martens. *Nouveau recueil de traités* (nouvelle série), t. III, p. 724.

B. — Attributions législatives.**§ 1. — COMMENT LA DIÈTE LÉGIFÈRE-T-ELLE ?**

L'objet essentiel de la Confédération germanique est d'assurer la sûreté, comme il a déjà été dit. Indépendamment de ce but, la Confédération doit pouvoir prendre les mesures utiles et indispensables pour le bien commun de l'Allemagne. Ce rôle législatif de la Diète est formulé avec moins de netteté et de précision. Il résulte des dispositions particulières de l'Acte Fédéral de 1815 qui énumèrent toute une série de réformes et de mesures à introduire dans tous les États allemands : Elles portent sur les matières les plus variées (judiciaires, constitutionnelles, religieuses, civiles) et nous en avons déjà donné l'énumération en étudiant les textes fondamentaux de la Confédération.

La Diète s'assigne donc comme tâche de réaliser ces réformes. Mais comment prétend-elle y réussir, quelle procédure emploiera-t-elle, comment peut-elle substituer son pouvoir législatif à celui des États, étant donné que ceux-ci restent souverains ? A cela les textes ne répondent pas. L'Acte Final de 1820 ne fournit pas de grandes précisions : Il ne comporte aucune nouvelle énumération de réformes à introduire en Allemagne. L'article 64 ne fait que rappeler que la Diète est « tenue de faire exécuter les dispositions prévues par la deuxième partie de l'Acte Fédéral, lorsqu'il résulte de réclamations qu'elles sont demeurées sans exécution ». Et cependant ces dispositions particulières, principalement celles qui visaient le problème constitutionnel étaient devenues lettre morte après le Congrès de Karlsbad !

L'arrêté provisoire du 12 juin 1817 ¹ sur la compétence de l'Assemblée fédérative donne quelques indications sur le rôle législatif de la Confédération. Il déclare en effet que dans la mesure où l'Acte Fédéral prévoit une réglementation de l'état des personnes ou des corporations, la Diète est qualifiée pour légiférer, pour présenter des propositions et prendre des décisions ; les particuliers peuvent s'adresser à la Diète, quand les droits qui leur sont reconnus par le Pacte Fédéral ont été reconnus. Le même arrêté dit enfin que si un État prend des dispositions contraires aux lois fondamentales de la Confédération ou bien mettant en danger la sécurité intérieure et extérieure de l'Allemagne, la Diète doit mettre un terme à ces mesures. On ne saurait être plus net : La Diète est compétente pour légiférer et elle doit contraindre les États confédérés à adopter les mesures énoncées dans les dispositions particulières.

Mais aucune précision n'est donnée sur la manière dont la Diète doit procéder pour exercer ses attributions législatives. Fixe-t-elle un texte de loi uniforme applicable d'autorité dans tous les États membres sans ratification des Gouvernements ? Non. Ce serait là une immixtion excessive du pouvoir fédéral dans les affaires intérieures de l'État, et si elle se produisait, la Confédération germanique ne serait pas une Confédération d'États. Le juriste Westerkamp fait très justement remarquer que la législation de la Confédération germanique est une législation pour les États. Tout ce qu'elle décrète se fait par l'intermédiaire obligatoire des États. Un des traits distinctifs de la Confédération d'États est en effet l'absence de lien juridique entre le pouvoir fédéral et le simple particulier : Les citoyens

1. Klüber. *Quellen Sammlungen zu dem öffentlichen Recht des deutschen Bundes.*

ne dépendent en aucune matière de l'autorité fédérale. Donc, si la Confédération veut voir adopter certaines dispositions concernant les individus, elle devra charger les États confédérés de prendre les mesures qu'elle préconise.

La Diète agit par voie de recommandation. Elle pose des principes qu'elle déclare obligatoires, en laissant aux États intéressés le soin de régler eux-mêmes les modalités d'application. Il arrive souvent en droit interne qu'une loi pose un principe et qu'un décret vienne en régler ensuite l'application. De même, l'État membre doit mettre en vigueur le principe établi par la Diète, en promulguant une loi : Le Gouvernement de l'État peut déterminer les modalités de cette loi à sa guise, en s'inspirant de considérations locales, mais il doit respecter les grandes lignes des principes édictés par la Confédération.

Cette obligation est importante car il est ainsi porté atteinte à l'autonomie législative des États Confédérés. Mais elle fut en réalité illusoire. Les dispositions particulières de l'Acte Fédéral furent considérées en fait comme des directives que les États sont libres ou non de respecter. Ainsi, l'article 16 de l'Acte Fédéral dit que la différence des confessions chrétiennes dans les territoires de la Confédération germanique ne peut entraîner aucune discrimination dans la jouissance des droits civils et politiques. Malgré ce principe catégorique, les protestants ne pouvaient acquérir de propriétés foncières au Tyrol.

Les décisions de la Diète en matière législative peuvent se comparer en réalité aux recommandations que prend le Bureau International du Travail : Celui-ci a pour attributions essentielles d'élaborer ou de voter des recommandations ou des projets de convention sur les matières se rapportant aux conditions du travail. Mais ces projets de con-

vention, contrairement à ce que désiraient les organisations ouvrières, ne s'imposent pas aux États. Durant les Conférences de la Paix, il avait été question de faire de l'organisation internationale du Travail un super-parlement dont les décisions s'imposeraient aux États, mais cette idée fut abandonnée car elle exigeait de la part des États de renoncer à une trop grande part de leur souveraineté. De même, les décisions de la Diète n'ont, en fait, que la valeur de simples recommandations.

Il y eut pourtant des circonstances exceptionnelles où la Confédération germanique légiféra directement par voie d'autorité et où elle établit un texte *ne varietur* dont l'adoption était imposée d'avance à tous les États. Tel fut le cas des mesures anti-libérales de 1819, 1832 et 1834. La Diète ne laissa pas aux États membres le soin d'appliquer les dispositions qu'elle avait prises. Ces mesures interdisaient les sociétés secrètes, instituaient la censure de la presse, la surveillance des Universités par des commissaires fédéraux, créaient une Commission centrale d'enquête, chargée de « rechercher l'origine et la ramification de toutes les intrigues révolutionnaires ». De telles dispositions ne sont pas conformes au principe de la souveraineté des États; elles constituent une ingérence excessive du pouvoir fédéral dans les affaires intérieures contre laquelle certains princes ne manquèrent pas de protester. Elles se justifient toutefois en droit. L'article 28 de l'Acte Fédéral dit en effet que la Diète doit se concerter pour aviser aux moyens collectifs de sévir contre les associations et menées révolutionnaires. Par le Pacte Fédéral les princes et villes libres conviennent de s'associer en vue d'assurer la sûreté extérieure et intérieure de l'Allemagne. Ils acceptent librement de renoncer à certaines prérogatives de leur souveraineté à cette inten-

tion. On peut donc prétendre que les mesures de 1832 et 1834 correspondent à ce souci d'assurer la sécurité intérieure.

§ 2. — ŒUVRE LÉGISLATIVE DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

Que fut en fait l'œuvre de la Confédération ? Les dispositions particulières de l'Acte Fédéral traçaient un tableau assez vaste des réformes à appliquer dans toute l'Allemagne. Outre les réformes énumérées par l'Acte Fédéral, il était dit que la Diète se réserve de délibérer sur la manière de régler les rapports de commerce et de navigation d'un État à l'autre. Tout ce programme de réformes était d'une certaine ampleur. La Diète aboutit sous ce rapport à des résultats à peu près nuls.

Nous ne parlerons pas des promesses de réformes libérales. Nous savons ce qu'il en advint et comment sous l'influence de Metternich et de Hardenberg, les principes établis en 1815 furent renversés. L'article 13 déclarait que doit être instituée dans tout État une assemblée d'États (*Landesständische Versammlung*). L'Acte Final déclare au contraire que le souverain peut, s'il le juge utile, accorder une constitution et s'adjoindre une assemblée représentative mais que, de toute façon, tout pouvoir émane du prince. La Prusse et l'Autriche eurent le souci constant d'éviter la propagation des idées libérales en Allemagne.

Indépendamment de cette question purement politique, la Confédération germanique n'entreprit pas cette tâche d'unification juridique et économique qui lui était dévolue, et quand elle tenta de le faire, ses efforts furent infructueux. Les grandes réformes qui préparèrent l'unité allemande

furent toutes réalisées en dehors de la Confédération.

L'article 18 proclame la nécessité d'accorder aux Allemands qui désirent s'installer dans d'autres États que leur pays d'origine certaines facilités qui n'existaient pas auparavant : Un sujet qui veut quitter son pays d'origine doit être libre de le faire ; il doit pouvoir transporter librement ses avoirs et il ne doit pas être, de ce fait, soumis à une taxe d'émigration ; l'État où il s'installe doit enfin l'accueillir. Toutes ces dispositions nous paraissent naturelles aujourd'hui : elles n'étaient pas dans les mœurs d'alors, surtout en Allemagne où prédominaient encore des notions juridiques analogues à celles de notre ancien droit. Enfin, un sujet allemand doit pouvoir entrer au service civil ou militaire d'un autre État de la Confédération, à condition que cela ne compromette pas l'exécution du service militaire dans son ancienne patrie : La Confédération germanique aboutit en cette matière à des résultats moyennement satisfaisants. La taxe d'émigration fut supprimée mais les facilités d'établissement ne furent guère améliorées.

Dans un souci d'unification, l'article 12 prévoit que les États ayant moins de 300.000 habitants devront se réunir à un autre État pour former en commun un Tribunal suprême. Peu d'États se conformèrent à cette disposition. Toutefois, un traité du 9 mai 1825 conclu pour une durée de six ans entre le Wurtemberg et la principauté de Hohenzollern-Echingen érige le tribunal suprême de Wurtemberg en tribunal d'appel pour cette principauté. Des juges du tribunal suprême d'Hohenzollern-Echingen sont adjoints à ce tribunal pour toutes les affaires intéressant ce petit État.

La Confédération germanique eût pu jouer un rôle important en matière postale et simplifier et unifier ce service. Elle n'en fit rien. L'article 17 de l'Acte Fédéral

conserve à la maison des princes de Tour et Taxis la possession et les revenus des postes des États confédérés, privilège qu'elle possédait depuis le *xvi^e* siècle. A mesure que les échanges postaux se développèrent, les États de l'Allemagne voulurent avoir leur service postal propre, car c'était là pour eux une importante source de revenus. En 1866, presque tous les États avaient leurs postes et le privilège de la maison de Taxis ne s'exerçait guère que dans les plus petits États. La Confédération ne tenta rien pour mettre fin à cette anarchie postale. Elle eut des velléités de la faire en 1819 et engagea les représentants des princes auprès de la Diète à apporter des suggestions sur cette question. Les choses en restèrent là.

Dans la pensée de ses créateurs, la Confédération germanique devait s'employer également à conclure un concordat avec le Saint-Siège, concordat qui définirait les privilèges et la situation de l'Église catholique dans les États de l'Allemagne. L'étude des négociations du Congrès de Vienne nous montre que de nombreuses délégations désiraient qu'un concordat uniforme, valable pour toute l'Allemagne, soit conclu avec le Pape. Dès 1816, Metternich s'efforce de faire aboutir ce projet : Il désire que la question religieuse soit discutée par la Diète de Francfort, mais il se heurte à l'opposition du roi de Wurtemberg. Il suggère alors à l'archevêque de Mayence qui est tout acquis à la cause de l'Autriche de lancer des appels en faveur d'un concordat entre Rome et la Confédération germanique. L'Autriche semblera ainsi appuyer les vœux de l'Église catholique allemande. Des négociations furent engagées à ce sujet, mais elles furent sans résultat. Les États catholiques prirent alors le parti de traiter séparément avec le Saint-Siège. Un concordat fut conclu dès 1817 par la

Bavière. En 1855, l'Autriche signa un concordat qui marque l'abandon du joséphisme.

Aucune suite ne fut donnée à l'article 19 qui prévoit que la Diète se réserve le droit de régler les rapports de commerce et de navigation d'un État à l'autre.

La Diète n'intervint pas pour proposer et adopter des réformes monétaires. Tout ce qui fut réalisé en Allemagne sous ce rapport le fut par accord direct des gouvernements : En 1837, une première union monétaire fut conclue à Munich entre les Etats de l'Allemagne du Sud, à l'exception de l'Autriche. En 1838, une autre union monétaire fut conclue entre des Etats de l'Allemagne du Nord. La Diète ne joua dans toutes ces questions monétaires aucun rôle : Elle ne fit qu'instituer auprès d'elle un bureau monétaire chargé de fixer les rapports de valeur entre les monnaies émises par les différents gouvernements, c'est-à-dire d'établir le change.

En ce qui concerne les poids et mesures, nous ne trouvons également pas trace d'une action fédérale. Cependant, en 1860, la Bavière saisit la Diète d'un projet d'unification des poids et mesures. Mais cette proposition intervenait à une époque où la Confédération était complètement discréditée dans son autorité et dans son prestige et où la Diète était le champ clos de la rivalité austro-prussienne. Elle se déclara favorable à l'adoption du système métrique dans toute l'Allemagne, mais les négociations traînèrent en longueur. Des commissions chargées d'étudier la question furent nommées et aucune décision n'était prise lorsque fut soulevée la question des Duchés qui devait entraîner la disparition de la Confédération.

Il eût été également naturel que les questions relatives à la libre navigation des fleuves soient résolues, sinon par la

Diète elle-même, du moins sous son autorité. Il n'en fut rien. Les règles sur la navigation de l'Elbe furent établies par un traité signé à Dresde le 23 Juin 1821 ¹ entre les Etats intéressés, sans que la Diète ait à intervenir. Il en fut de même pour la Convention internationale signée à Mayence le 31 mars 1831 ² sur la navigation du Rhin. Cette convention groupant des Etats allemands et des Etats étrangers, il eût été normal que la Confédération germanique ait son mot à dire car l'Allemagne prise dans son ensemble était intéressée au plus haut point par l'internationalisation de la navigation rhénane.

La Confédération n'eut pas non plus la préoccupation de faire adopter une législation uniforme sur la nationalité. Et pourtant une telle réforme eût été nécessaire : Chaque Etat avait des règles différentes d'acquisition de la nationalité, ce qui rendait possible l'apatridie.

Enfin et surtout le Zollverein, la réforme essentielle qui devait avoir les répercussions les plus considérables dans l'évolution de l'Allemagne vers l'unité, fut réalisée en dehors de la Diète.

* * *

En résumé il ressort de ce chapitre sur les attributions de la Confédération germanique que le souci principal et presque exclusif de cette institution a été d'assurer la sécurité de l'Allemagne. Elle n'a pas ménagé sa peine et a édicté de nombreuses mesures pour atteindre ce but. Elle y a d'ailleurs amplement réussi car pendant toute la durée de l'existence de la Confédération, aucun ennemi ne l'a

1. Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. V, p. 718.

2. Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. IX, p. 252.

jamais sérieusement menacée. Durant de nombreuses années l'Allemagne vécut sans troubles révolutionnaires graves et sans dissensions intestines. Seule la rivalité des deux membres les plus importants de la Confédération devait entraîner l'écroulement de ce système de sécurité collective.

Mais sa contribution dans l'évolution de l'Allemagne vers l'unité est à peu près nulle. Elle ne légiféra sérieusement et complètement que lorsqu'il s'agissait de questions concernant la sûreté extérieure ou intérieure (loi militaire, règlement d'arbitrage, mesures anti-libérales). Elle ne contribua pas à rendre l'Allemagne une, juridiquement et économiquement. Les discussions et la procédure employée étaient trop longues. Elle ne fut même pas en mesure de réaliser des réformes simples et désirées de tous. Cependant n'incriminons pas exclusivement le système de la Confédération d'Etats. Metternich, qui dirigea en fait la politique de la Diète de Francfort était opposé à toute activité de celle-ci en dehors de la charge de maintenir le *statu quo* en Allemagne. Il faut voir en cette attitude voulue par lui la raison principale du peu d'activité de la Diète en matière législative.

CHAPITRE IV

MESURES D'EXÉCUTION

§ 1. — EXÉCUTION FÉDÉRALE

Il importe que la Confédération germanique puisse disposer de moyens efficaces pour faire respecter ses lois fondamentales, ses décisions, ses sentences austrégales. C'est là une tâche difficile : La Confédération germanique ainsi que la Société des Nations n'est pas un super-état : elle n'est qu'un organe destiné à assurer la coopération des Etats allemands ; il n'existe pas d'administration fédérale. L'observation des mesures édictées par la Confédération dépend du bon vouloir et de la bonne foi des Etats membres et si ceux-ci ne veulent pas se soumettre, la Diète ne pourra les contraindre car elle ne possède ni administration financière ni armée soumise à son autorité directe : Elle devra charger un ou plusieurs Etats d'agir en son nom et ceux-ci, s'ils acceptent cette mission, prêteront l'appui de leurs armées et de leurs ressources financières pour le triomphe de la cause fédérale : C'est ce que l'on désigne sous le nom d'exécution fédérale. Ce procédé n'offre pas toute satisfaction car l'Etat chargé des mesures d'exécution peut agir à sa guise, indépendamment des directives de la Confédération et montre dans l'accomplissement de ce devoir une trop grande vigueur ou une trop grande mollesse.

Ce souci de doter la Confédération germanique de moyens d'action efficaces a préoccupé les esprits. L'Autriche et la Prusse avaient cru trouver une solution durant le Congrès de Vienne en divisant l'Allemagne en cercles ayant à leur tête un directeur de cercle chargé de veiller à l'observation et à l'exécution des décisions de la Confédération. L'oppositon des petits Etats avait fait échouer ce projet.

En 1819, le comte de Buol, délégué autrichien et président de la Diète dans une communication à l'Assemblée fédérale insiste sur la nécessité de doter la Confédération de moyens d'action efficaces : « Tout le monde admet d'avance, dit son rapport, que, quel que soit le résultat final de ces délibérations², le principe essentiel et dominant de l'institution serait sans valeur et qu'en général les lois et les résolutions de la Confédération n'offriraient aucune garantie d'efficacité si la Diète n'avait la faculté de disposer des moyens et des forces nécessaires pour assurer le respect de ses décisions. Il faut donc que la détermination d'un mode d'exécution pratique soit un des principaux objets de ses travaux. »

L'Acte Final pose quelques règles sur les mesures d'exécution dont la Diète doit pouvoir disposer ; mais les règles les plus complètes sont énoncées par la résolution du 3 août 1820³ concernant la procédure austrégale. Enfin, les résolutions de 1832 et de 1834 témoignent du souci que rien ne puisse à l'intérieur d'un Etat venir contrecarrer les décisions de la Diète. Elles posent le principe qu'un souverain

1. Metternich. *Mémoires*, t. III, p. 284.

2. Il s'agit des Conférences de Karlsbad.

3. Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. V, p. 516.

ne peut être empêché par le Parlement de son pays de remplir ses obligations fédérales.

Quelle est la procédure de l'exécution fédérale? L'Acte Final dit que les mesures d'exécution sont prises au nom de la Confédération. La Diète doit en charger un ou plusieurs Etats non intéressés et elle détermine les effectifs militaires à utiliser. Un commissaire civil sera nommé par l'Etat chargé de l'exécution fédérale. Si celle-ci est confiée à plusieurs Etats, la Diète désignera celui qui doit procéder à cette nomination. Ce commissaire civil doit tenir la Diète au courant de la marche des mesures d'exécution. Il eût été plus logique que cette nomination fût faite par l'assemblée fédérale elle-même : L'exécution eut été entourée de plus grandes garanties et la Diète aurait paru agir elle-même. Mais on veut éviter de paraître porter atteinte à la souveraineté des Etats en faisant contrôler par un commissaire fédéral la manière dont ils s'acquittent de leur mission. C'est là une grave erreur.

La résolution du 3 août 1820 donne des précisions plus complètes. Ses dispositions ne concernent pas uniquement l'exécution des jugements austrégaux comme on pourrait le croire, mais aussi tout ce qui a trait à l'observation des lois fondamentales et des décisions de la Diète.

L'Assemblée Fédérale doit nommer une Commission composée de 5 membres et de 2 suppléants renouvelée tous les six mois, chargée de constater si les gouvernements des Etats remplissent ou non leurs obligations fédérales et observent les décisions de la Diète. Cette commission doit établir un rapport après enquête si des manquements aux obligations fédérales lui sont signalés comme ayant été commis par un gouvernement. Elle communique ce rapport à la Diète et celle-ci, après avoir entendu les explica-

tions des Ministres de l'Etat mis en cause, devra juger s'il convient d'arrêter des mesures d'exécution. Si elle juge nécessaire de recourir à l'exécution fédérale, elle avisera de sa décision l'Etat intéressé par le truchement de son représentant à Francfort et l'invitera une dernière fois à remplir ses engagements. Si celui-ci ne répond pas ou si sa réponse n'est pas jugée satisfaisante, il sera alors procédé aux mesures d'exécution fédérale telles qu'elles sont prévues par l'Acte Final. Un ou plusieurs Etats seront chargés de l'exécution par une résolution de la Diète et les hostilités s'engageront.

La Diète eut à deux reprises l'occasion de recourir à l'exécution fédérale : Elle le fit une première fois en 1864 contre le Danemark et elle en chargea l'Autriche, la Prusse et le Hanovre, et la Saxe. En 1866 elle la décréta contre la Prusse et tous les Etats membres de la Confédération y participèrent, mais les hostilités se conclurent par la victoire de la Prusse, la défaite des armées fédérales et, sur les ruines de la Confédération, la Prusse édifia l'unité allemande.

Telle est l'exécution fédérale. La Diète s'est efforcée de l'entourer des garanties les plus grandes, mais on ne peut prétendre que cette procédure soit satisfaisante : Elle n'assure pas dans tous les cas le respect des décisions fédérales. On peut objecter d'abord qu'elle est trop longue. Ensuite, exécution fédérale signifie guerre et il est douteux que la Confédération accepte de courir ce risque lorsqu'elle se heurte aux mauvais vouloir d'un Etat membre sur une question secondaire. La Confédération pour faire exécuter ses décisions se trouve devant ce dilemme : ou bien recourir à la guerre, et cela signifie alors la perte de milliers de vies humaines, des hostilités longues peut-être et une

perturbation dangereuse pour toute l'Allemagne, ou alors recourir à de vaines remontrances, à des blâmes dont les gouvernements intéressés ne tiendront pas compte. Ce qui manque à la Confédération germanique c'est de pouvoir substituer son autorité à celle de l'Etat membre et agir sur ses fonctionnaires et ses juges pour faire exécuter ses décisions. Cela n'est évidemment pas possible dans une Confédération d'Etats.

§ 2. — ORGANISATION MILITAIRE DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE.

La Confédération germanique ne dispose pas d'une armée qui lui soit propre. Il existe cependant une armée fédérale comprenant des contingents des divers Etats membres dont la composition et l'organisation furent fixées par la loi organique des 9 et 12 avril 1821 complétée par la décision du 11 juillet 1822. Cette armée fédérale est constituée en cas de guerre opposant la Confédération à un Etat étranger. La Confédération dispose également de places fortes où sont stationnées des troupes fédérales et vis-à-vis desquelles elle possède certains droits.

I. — *Places fortes fédérales.*

L'existence de places fortes fédérales correspond au désir des Etats allemands de se prémunir contre une nouvelle attaque de la part de la France. Il fut décidé au second Traité de Paris (art. 10)¹ d'établir trois places fortes fédérales où seraient stationnés des contingents des principaux Etats Confédérés, au voisinage de la frontière

1. Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. II, p. 668.

française à Luxembourg, à Mayence et à Landau. Ultérieurement, en 1841, deux nouvelles places fortes fédérales furent créées l'une à Ulm en Wurtemberg, l'autre à Rastadt dans le Grand Duché de Bade.

Nous nous occuperons plus particulièrement de l'organisation des places fortes de Luxembourg et de Mayence qui sont les plus importantes. Le Traité de Paris stipule seulement que ces villes devront constituer des forteresses fédérales. Les détails concernant l'organisation de ces places fortes, la répartition des contingents, furent réglés par voie d'accord entre les gouvernements sans que la Diète de Francfort ait eu à intervenir elle-même. La création des places fortes d'Ulm et de Rastadt fut au contraire le résultat d'une décision fédérale conformément aux indications de l'article 51 de l'Acte Final.

C'est principalement le recès de la Commission territoriale de Francfort¹ du 20 juillet 1819 qui règle l'organisation des trois places fortes de Landau, Mayence et Luxembourg. Une Convention militaire austro-prussienne signée à Karlsbad le 10 août 1817 réglait déjà de manière très détaillée l'organisation de la place forte de Mayence². L'article 38 déclare qu'une partie de l'indemnité de guerre versée par la France sera consacrée à renforcer la ligne de

1. La Commission territoriale de Francfort régla les dernières modifications territoriales en Allemagne qui n'avaient pu être réalisées au Congrès de Vienne. La plupart des territoires qui n'avaient pu être définitivement attribués à un État par suite de contestations avaient été cédés en bloc à l'Autriche par l'Acte final du Congrès de Vienne, celle-ci étant chargée de les rétrocéder lorsque la Commission territoriale aurait désigné à quels États ils devaient être définitivement attribués. C'est ainsi que le Palatinat avait été cédé à l'Autriche et celle-ci, en vertu des décisions de la Commission territoriale, en abandonna la souveraineté à la Bavière.

Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. IV, p. 604.

2. Martens. *Nouveau recueil des traités*, t. IV, p. 480.

défense des Etats limitrophes de ce pays. Une somme de 5 millions de francs servira à achever les fortifications de Mayence et une somme de 20 millions sera destinée à la construction d'une forteresse fédérale sur le Haut Rhin. Ce devait être Rastadt mais ce n'est qu'en 1841 et après de nombreuses discussions que la Diète put aboutir à la création de cette place forte.

La garnison de la place de Luxembourg est composée pour les trois quarts de troupes prussiennes et pour un quart de troupes néerlandaises. Le gouverneur, et son adjoint le commandant de la place ne sont pas nommés par le roi des Pays-Bas comme cela eût pu paraître naturel, le Luxembourg étant placé sous sa souveraineté, mais par le roi de Prusse. Afin d'éviter des conflits entre les autorités militaires et les autorités civiles du Grand-Duché, le recès de 1819 dit que le roi des Pays-Bas nommera un commissaire spécial dont les fonctions seront de servir d'intermédiaire entre le Gouverneur et les autorités civiles : Il est chargé de transmettre à ces dernières les directives du gouverneur dans les affaires de police de la place ¹.

La garnison de Mayence est composée d'un contingent égal de troupes prussiennes et de troupes autrichiennes. Elle doit comprendre également en plus un bataillon de troupes hessoises ². Tous ces différents effectifs sont placés sous un commandement unique. La place a à sa tête un gouverneur assisté d'un commandant. Elle est administrée par un conseil de gouvernement composé du gouverneur à voix prépondérante, du commandant et des chefs

1. Le statut de la place forte de Luxembourg est réglé par le traité entre la Prusse et les Pays-Bas du 8 novembre 1816.

Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. IV, p. 264.

2. Mayence se trouve dans le grand-duché de Hesse.

de la direction du génie et de l'artillerie. Des fonctionnaires hessois peuvent participer aux travaux du conseil si le gouverneur le juge utile.

Les attributions du gouverneur sont de veiller à l'entretien des fortifications ; cependant la décision de construire de nouveaux ouvrages ne dépend pas de son initiative, mais de celle de la Diète. Il peut prendre les mesures qui lui semblent bonnes pour maintenir la sécurité de la place forte : De même qu'à Luxembourg, les autorités civiles lui sont subordonnées pour tout ce qui intéresse la défense de la place. Il a la direction de la police de la ville et la garde bourgeoise de Mayence est sous ses ordres. Ses pouvoirs en cas de guerre sont encore plus étendus.

Quant au commandant, ses fonctions consistent à assister le gouverneur et à le remplacer au cas où il serait malade ou viendrait à décéder. Il s'occupe plus particulièrement des questions de service de garnison.

Autriche et Prusse alternent dans le commandement de la place forte. Le gouverneur et le commandant sont désignés pour une durée de cinq ans. Ils doivent être autrichiens et prussiens à tour de rôle. Lorsque le gouverneur est autrichien, le commandant doit être prussien et vice versa. La direction de l'artillerie est autrichienne et celle du génie prussienne.

En temps de paix, la garnison de la place forte de Mayence ne doit pas excéder le chiffre de 7.000 hommes de troupe et de 200 chevaux, y compris les effectifs du bataillon hessois. On voit ainsi à quel point de précision est poussée l'organisation de ces places fortes. En cas de guerre il est prévu une composition défférente des effectifs en garnison à Mayence. Ils devront comprendre $1/3$ de troupes autrichiennes, $1/3$ de troupes prussiennes et $1/3$ de troupes

provenant des contingents des autres Etats de la Confédération.

Nous voyons par ces deux exemples que la Confédération exerce sur les places fortes fédérales des pouvoirs importants. L'Etat sur le territoire duquel se trouve la forteresse fédérale est propriétaire de ces installations militaires, mais ses droits sur elles sont limités en vertu du principe que la nécessité d'assurer la sécurité collective de l'Allemagne doit l'emporter sur l'intérêt particulier de l'État. C'est là une conception de droit international toute nouvelle.

II. — *Armée fédérale.*

La Diète réunie en plenum vota le 12 avril 1821 une loi organique établissant une constitution militaire ¹. La création d'une armée fédérale composée des contingents des divers Etats membres fut prise en vertu de l'article 51 de l'Acte Final qui dit : « La Diète est généralement chargée de pourvoir aux institutions organiques qui se rapportent au système militaire de la confédération, ainsi qu'aux établissements de défense qu'exige la sûreté de leur territoire. »

Nous insisterons tout particulièrement sur le fait que cette armée fédérale est destinée à servir pour la défense extérieure de l'Allemagne et non pour garantir les décisions de la Confédération germanique. Lorsque la Diète décrète l'exécution fédérale, elle ne mobilise pas l'armée fédérale, à laquelle manquerait d'ailleurs le contingent appartenant à l'Etat contre lequel les mesures d'exécution sont prises ; elle charge un ou plusieurs Etats de procéder en son nom à l'exécution.

1. Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. V, p. 666.

L'armée fédérale, telle qu'elle fut constituée en 1821, se compose de dix corps d'armée dont 7 corps simples et 3 corps composés. Parmi les 7 corps simples, 3 sont prussiens, 3 autrichiens et le dernier est bavarois. Les trois corps composés comprennent les contingents des autres Etats allemands qui ne peuvent fournir un nombre suffisamment élevé d'hommes pour pouvoir former un corps d'armée indépendant. Chaque corps doit comprendre au moins deux divisions. De même qu'il y a des corps composés, il peut y avoir des divisions composées.

En vertu de quel principe sont calculés les contingents des Etats Confédérés ? Le principe adopté est le suivant : Il est assez intéressant : La constitution militaire dit que chaque Etat doit fournir un contingent égal au $1/100$ de sa population ; il doit se tenir prêt à fournir le cas échéant un contingent supplémentaire correspondant au $1/600$ de sa population. Mais le contingent ne devra jamais comprendre moins de 400 hommes.

La constitution militaire détermine même avec soin la répartition des différentes armes. Les forces de cavalerie devront être égales au $1/7$ du nombre total des troupes de chaque contingent. Quant aux forces d'artillerie, elles devront comporter 3 pièces pour chaque fraction de 2.000 hommes du contingent.

En temps de paix doivent rester en activité de service $1/6$ du contingent de l'infanterie et $2/3$ du contingent de la cavalerie et de l'artillerie. Tous les hommes du contingent ordinaire qui ne sont plus en activité de service doivent accomplir chaque année une période d'instruction de quatre semaines. Un tableau de l'armée fédérale doit être examiné chaque année en janvier par la Diète.

L'armée fédérale a à sa tête un seul général en chef

(*Oberfeldherr*), élu par la Diète lorsque le rassemblement de l'armée fédérale a été décidé. Il prête serment à la Confédération germanique et est personnellement responsable envers elle. Il peut conclure des conventions pour la suspension des hostilités, mais il ne peut négocier une convention générale d'armistice. C'est à la Diète qu'il appartient de le faire. Le général en chef peut user comme il l'entend des forces qui lui sont confiées, mais il doit présenter à l'Assemblée Fédérale une esquisse de son plan d'opération. C'est là une exigence singulière et que l'on conçoit mal, car la conduite des opérations militaires nécessite le plus souvent une discrétion absolue de la part de ceux qui en ont la responsabilité. Le général en chef a aussi un certain droit de regard sur l'organisation des contingents nationaux et peut s'adresser aux gouvernements respectifs pour leur faire les recommandations qu'il juge nécessaires. La Confédération peut en cas de haute trahison le traduire devant un conseil de guerre fédéral qui sera présidé par un feld-maréchal désigné par la Diète et par six généraux, dont un autrichien, un prussien, un bavaïois et les trois autres représentant chacun les trois corps composés.

Outre le général en chef, la Diète élit également un lieutenant général de la Confédération (*General lieutenant*) chargé de le suppléer. Quant à l'Etat-major, il est pour moitié choisi par le généralissime et pour l'autre moitié désigné par l'Assemblée Fédérale.

Les Etats qui concourent à former des corps d'armée et des divisions mixtes doivent se concerter entre eux afin de désigner les commandants de ces unités. S'ils ne peuvent s'accorder, la Diète se chargera de ce choix.

La constitution militaire de 1821 règle en dernier lieu les questions relatives à la discipline et à la justice mili-

taire. Officiers et soldats sont jugés d'après leurs lois nationales. Ainsi, dans un corps d'armée composé, le pillage pourra être puni de façon différente selon qu'il s'agit de soldats appartenant à la division numéro 1 ou à la division numéro 2. Quant aux militaires attachés au quartier général ils sont, quelle que soit leur nationalité, soumis aux lois de l'Etat auquel le général en chef appartient. De même, les prisonniers de guerre sont sous la juridiction du quartier général fédéral et ils sont donc jugés conformément à ces mêmes lois. Afin d'éviter une trop grande diversité dans la discipline, la constitution militaire édicte cependant certaines peines qui ont force de loi dans toute l'armée fédérale contre le parjure, la trahison, la désertion et l'insubordination.

Telle est l'organisation de l'armée fédérale. Elle est très précise et très complète. Elle l'est même trop, car certaines dispositions comme celles relatives aux proportions devant exister entre les différentes armes sont destinées à devenir rapidement caduques. Les progrès de la technique et de la stratégie militaires sont tels que les principes qui avaient présidé à l'organisation de l'armée fédérale en 1821 sont surannés trente ans plus tard. Cette organisation peut être excellente en théorie ; toutes les hypothèses les plus délicates semblent avoir été prévues. Et pourtant en temps de guerre des difficultés insurmontables pour l'appliquer apparaîtraient, car la guerre entraîne des contre-coups et provoque des répercussions inattendues qui débordent le cadre des institutions juridiques : Les règles édictées seraient modifiées ou violées si les nécessités de la guerre l'exigeaient.

L'étude de l'organisation de cette armée fédérale présente un intérêt certain. De nos jours, on parle continuellement de doter la Société des Nations d'une force de police inter-

nationale et l'on se demande comment organiser celle-ci et la mettre sur pied. Les projets qui ont été établis se sont tous inspirés plus ou moins de la constitution militaire de la Confédération germanique. Ils prévoyaient des dispositions analogues sans être aussi complets et précis.

CHAPITRE V

NATURE JURIDIQUE DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

La Confédération germanique constitue un progrès sérieux sur le Saint Empire. Elle possède des frontières définies ; elle assure la sécurité extérieure et intérieure de l'Allemagne. Avant 1789, l'Allemagne n'était pas prémunie contre les attaques étrangères et aucun pouvoir ne pouvait s'opposer à des guerres intérieures. La Confédération est une construction juridique assez harmonieusement constituée. Les différentes lois, que ce soient les lois fondamentales ou les arrêtés de la Diète, sont rédigées, ainsi que nous avons pu le constater à maintes reprises, avec un grand souci de clarté, de logique et de précision. On peut même dire que tout ce qui concerne l'organisation et l'activité de la Diète dans sa mission de préserver l'Allemagne contre toute perturbation d'origine intérieure et extérieure pourrait servir utilement de modèle à tout système de sécurité collective. Un seul reproche important doit être fait. C'est que la procédure des débats est souvent trop longue, et que les moyens d'exécution sont pratiquement inefficaces. Mais ces défauts tiennent plus au type d'union d'Etats adopté qu'à une négligence imputable aux rédacteurs des textes.

Cependant, la Confédération germanique ne correspond pas aux nécessités du siècle ; elle ne satisfait pas les aspi-

rations nationales vers l'unité, et elle ne mena pas une politique susceptible de les satisfaire. L'étude de l'histoire de la Confédération montrera jusqu'à quel point furent déçues les espérances que l'on pouvait mettre en elle. Au lieu de frayer à l'Allemagne un chemin vers une plus grande vie nationale, la Confédération germanique apparut davantage comme une Sainte Alliance de princes désireux de sauvegarder leurs privilèges et leurs droits souverains que comme une société des nations allemandes. Elle se désintéressa des réformes économiques et juridiques qui eussent permis à l'Allemagne de paraître une, et en fin de compte l'édifice harmonieux de sa constitution est tout à fait disproportionné quand on considère le résultat de son activité. Le juriste et l'homme d'Etat wurtembergeois, Paul Pfizer, s'insurge avec raison contre le fait que les lois fondamentales de la Confédération furent interprétées de façon excessive lorsqu'il s'agissait de réprimer les libertés et que rien ne fût entrepris au contraire pour faire aboutir des réformes essentielles¹. Aussi, l'opinion publique la considérait avec indifférence et parfois même avec hostilité.

*
* * *

Avant d'étudier l'histoire de la Confédération et comment elle s'est comportée devant les événements, il est utile de rechercher quelle est sa nature juridique, maintenant que nous connaissons son organisation et les buts qu'elle poursuit.

On se plaît à considérer la Confédération germanique

1. Pfizer. *Über das staatsrechtliche Verhältniss Württembergs zum deutschen Bunde.*

comme le modèle parfait de la Confédération d'Etats. Cela est exact quoiqu'elle paraisse s'éloigner par certains détails de ce type d'union d'Etats. Mais il faut se dire que lorsque des diplomates ou des hommes politiques décident de créer une association d'Etats, leur désir est de tenir compte des circonstances de l'heure, d'agir avec opportunisme et non de se conformer strictement à un modèle théorique préconisé par des juristes.

Les juristes allemands qui furent les contemporains de la période qui s'étend de 1815 à 1866 n'ont pas manqué de discuter le problème de la nature juridique de la Confédération germanique. Ils ne sont pas unanimes pour faire de celle-ci une Confédération d'Etats (*Staatenbund*). Certains la considèrent bien comme telle, mais d'autres voient en elle une simple alliance organisée (*Bundnis*) et d'autres enfin la rapprochent de l'Etat Fédéral (*Bundestaat*). Ce défaut d'unanimité provient surtout du fait qu'ils envisagent la plupart du temps ce problème sous un point de vue qui attirait alors plus particulièrement l'attention et qui suscitait des polémiques. C'est celui du droit d'immixtion de l'organe fédéral dans les affaires intérieures des Etats membres. Aussi trouvons-nous deux tendances : Il y a d'un côté ceux qui disent qu'elle n'affecte pas sérieusement les droits souverains des Etats membres, et d'autre part ceux qui prétendent qu'elle aboutit à limiter et même à supprimer cette souveraineté.

Dans cette dernière catégorie, nous rangerons Brunquell pour qui la Confédération germanique se rapproche davantage de l'Etat Fédéral que de la Confédération d'Etats. Il estime que le pouvoir législatif et la force exécutoire que s'arroe la Diète font disparaître la souveraineté des Etats membres.

Pfizer ¹ estime que le rôle d'une Confédération d'Etats doit se limiter à assurer la sécurité et la collaboration de ses membres. L'immixtion de l'autorité fédérale dans les affaires intérieures des Etats confédérés doit être une chose exceptionnelle. De plus ceux-ci restant souverains doivent pouvoir user de la faculté de retrait. Or tel n'est pas le cas de la Confédération germanique, car ses membres ne peuvent s'en retirer. D'autre part, les attributions de la Diète pour sauvegarder la sécurité intérieure ont pris une extension abusive, et son intervention en cas de déni de justice ne répond pas à la mission d'une Confédération d'Etats. Aussi pour lui, la Confédération germanique ne peut être une Confédération d'Etats ; il voit plutôt en elle un type intermédiaire entre l'Etat Fédéral et la Confédération d'Etats. Il critique vivement certaines règles de son organisation et plus particulièrement la règle de l'unanimité pour prendre les décisions les plus importantes. Cette règle de l'unanimité lui fait comparer la Diète de Francfort avec l'ancienne Diète polonaise qui est demeurée le symbole de la discorde et de la confusion.

D'après Welcker ², juriste et homme d'Etat badois, la Confédération germanique serait incontestablement une Confédération d'Etats. Mais les décisions de Karlsbad et de Vienne qu'il considère comme illégales, lui retirent ce caractère. Il admet qu'il est nécessaire pour assurer la sûreté et la tranquillité de l'Allemagne que les droits souverains des Etats soient limités ; mais cela dans la seule mesure qui intéresse le but pour lequel la Confédération a

1. Pfizer. *Über die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Deutschland durch die Verfassung des Bundes.*

2. Welcker. *Über Bundesverfassung und Bundesreform*, Leipzig, 1834.

été constituée. Or, les mesures de Karlsbad et de Vienne ne correspondent pas à cet objet.

Parmi les auteurs qui estiment que la Confédération germanique n'altère pas la souveraineté des Etats particuliers et qu'elle constitue donc une véritable Confédération d'Etats nous trouvons Klüber¹ qui est d'abord amené à juger ainsi en raison de l'absence d'un chef de la Confédération (*Oberhaupt*). Il considère que la Confédération germanique est d'une nature tout à fait différente de celle de l'Etat Fédéral. Le « Bundestaat » est un super-état, et la Confédération germanique ne revêt pas ce caractère. En effet, son activité est limitée par la mission qu'elle s'est assignée, elle n'a pas une volonté propre ; les Etats confédérés n'ont pas créé au-dessus d'eux une autorité supérieure ; ils ont simplement consenti à ce que certains de leurs droits souverains soient limités au profit de l'organe fédéral. Quant aux mesures législatives que la Diète peut prendre conformément aux dispositions du Pacte Fédéral, Klüber ne les considère pas comme des lois à proprement parler, mais comme des lois-traités (*Vertragsgesetze*) qui s'imposent aux Etats membres de la même manière que des traités.

Dresch² pense de même que les exceptions faites au principe de la souveraineté des Etats ne sauraient avoir pour conséquence de retirer à la confédération germanique le caractère de « Staatenbund ». Ces exceptions reposent uniquement sur la nécessité d'assurer le but essentiel de la Confédération, la sûreté.

1. Klüber. *Öffentliches Recht des deutschen Bundes und der Bundesstaaten*.

2. Dresch. *Öffentliches Recht des deutschen Bundes und der deutschen Bundesstaaten*. Tübingen, 1820. D'après Ebers, *die Lehre vom Staatenbunde*.

Rudhart ¹ ne voit pas dans le fait que certaines prérogatives des Etats soient limitées par le Pacte une preuve que leur souveraineté soit diminuée. Cet amoindrissement est en effet contractuel, réciproque et égal pour tous et ne saurait constituer pour eux une *capitis diminutio*.

De toutes ces opinions se dégage une conception générale sur la nature de la Confédération d'Etats. Elle consiste à faire de la Confédération une « *vertragsmässige Gesellschaft* », c'est-à-dire une société reposant sur un contrat. On s'accorde pour voir dans le Pacte d'une Confédération une convention analogue à un contrat d'association en vertu duquel les contractants cherchent à réaliser un but commun : De même que le contrat de société ne saurait amoindrir la personnalité juridique du contractant, de même le Pacte Fédéral ne diminue la souveraineté des Etats membres que dans la mesure jugée nécessaire à l'accomplissement des buts recherchés par l'association. La Confédération germanique n'est donc pas un super-état. De même que la société est une personne morale distincte de ses membres, de même la Confédération et les Etats membres possèdent chacun de leur côté une personnalité juridique distincte.

Comment devons-nous juger la nature juridique de la Confédération germanique ? Incontestablement elle représente un exemple particulièrement typique et caractéristique de Confédération d'Etats. Par certains points de détail, elle peut paraître s'éloigner de cette forme d'association d'Etats, mais ses caractéristiques essentielles sont celles d'un « *Staatenbund* ».

La Confédération germanique n'est pas une alliance,

1. Rudhart. *Das Recht des deutschen Bundes*, Stuttgart, 1822, d'après Ebers.

quoique son objet essentiel soit la défense des Etats Confédérés. Une alliance ne possède pas, comme elle, des organes propres et permanents, n'a pas de personnalité juridique et n'est pas susceptible d'entrer en rapport avec les Etats tiers d'une manière distincte des Etats associés. Jellinek considère que les alliances constituent un premier pas vers l'union ; mais, selon lui, la véritable union d'Etats ne se réalise que lorsqu'il est créé entre Etats un rapport constant à fondement juridique doté d'organes propres. Une alliance n'est qu'un simple *vinculum juris*. On ne saurait donc comparer la Confédération germanique à la Petite Entente par exemple.

Deux conditions essentielles caractérisent la Confédération d'Etats :

1° Au point de vue des relations internationales, les Etats particuliers sont personne de droit international concurremment avec l'autorité fédérale. La Confédération et les Etats particuliers peuvent en effet conclure des traités. Or c'est à la possibilité de conclure un traité que l'on reconnaît à un groupement ou à un Etat la qualité de personne de droit international. A cela, on peut objecter que les Etats membres d'un Etat Fédéral ont parfois le droit de conclure eux-mêmes des traités avec des Etats tiers ; mais alors ce droit est limité à un nombre très restreint de cas et il ne s'exerce que sous le contrôle du pouvoir fédéral. Dans une Confédération d'Etats, les rapports des membres entre eux sont donc des rapports de droit international public ; mais ces rapports sont réglementés par le Pacte Fédéral qui est alors loi internationale. Dans un Etat Fédéral, les rapports des Etats membres entre eux sont au contraire des rapports de droit public.

2° Au point de vue droit interne, la Confédération

d'Etats ne peut jamais légiférer directement vis-à-vis des individus. Les citoyens d'un Etat ne dépendent que d'une autorité, celle de leur Gouvernement. Si l'autorité fédérale juge utile d'édicter certaines mesures concernant les sujets d'un Etat, elle ne procédera pas par contact direct avec les citoyens; elle interviendra auprès des gouvernements dans la mesure où son intervention peut être légitime et ceux-ci seront chargés de l'application de ses décisions.

La Confédération germanique répond exactement à ces deux conditions essentielles : Cela suffit pour que nous n'hésitions pas à en faire un « Staatenbund ».

Certains auteurs allemands prétendent que sur certains points, sa nature juridique s'éloigne de la Confédération d'Etats.

On prétend voir d'abord dans la proclamation de l'indissolubilité de la Confédération et dans l'interdiction faite aux Etats de s'en retirer un élément contraire à la nature de la Confédération d'Etats : Un Traité, même s'il établit une association entre Etats, est abrogeable lorsque les contractants sont unanimes. On ne peut pas refuser aux Etats le droit de se retirer de la Confédération. Si on prétend le faire, on attente à leur souveraineté et alors le modèle d'union adopté ne peut plus être une Confédération d'Etats puisqu'un tel type d'union d'Etats suppose le maintien de la souveraineté de l'Etat membre. L'argument a son poids. Il faut admettre que la Confédération germanique pourrait parfaitement être dissoute par consentement unanime malgré les textes : Ce qu'un Traité a fait, un autre peut évidemment le défaire. Cela est incontestable et l'Acte Fédéral ne peut prétendre empêcher les Etats membres de faire cesser leur union, lorsqu'ils sont unanimes pour le désirer. Mais en ce qui concerne le droit de retrait d'un seul

Etat membre, nous estimons que cette interdiction est parfaitement légitime et n'affecte en rien le caractère de Confédération d'Etats de l'Union germanique. Cette question du droit de sécession n'intéresse d'ailleurs au fond qu'accessoirement le problème de la nature de la Confédération d'Etats; elle se rapporte plutôt au problème délicat de la dénonciation des traités.

Un autre argument refusant à la Confédération germanique le caractère de Confédération d'Etats serait le fait que la Diète prend la plupart de ses décisions, non à l'unanimité des voix, comme cela est la règle dans une assemblée de diplomates, mais à la simple majorité. Des Etats confédérés se trouveraient ainsi tenus à des engagements qu'ils n'approuvent pas : Cela constitue, prétend-on, une atteinte à leur souveraineté et suffit pour que nous voyons dans la Confédération germanique autre chose qu'une Confédération d'Etats. Tel est le point de vue du juriste allemand Tittman¹. Ce point de vue peut être facilement réfuté : En effet, si nous comparons l'Acte Fédéral à un acte constitutif de société, nous constatons que dans le contrat de société, la majorité fait la loi à la minorité. Les contractants acceptent de se soumettre à cette règle qui vise à assurer le bon fonctionnement de la société. Il en va de même dans une Confédération d'Etats.

Enfin, on prétend retirer à la Confédération germanique son caractère de Confédération d'Etats sous le prétexte que les dispositions anti-libérales prises à Karlsbad et à Vienne ne sauraient être compatibles avec l'idée de Confédération d'Etats. C'est là le point de vue développé par les libéraux Pfizer et Welcker. Nous avons déjà eu l'occasion de réfuter

1. Tittman. *Darstellung der Verfassung des deutschen Bundes*, Leipzig, 1818. D'après Ebers.

ce point de vue, lorsque nous avons étudié la législation fédérale. Les mesures anti-libérales de 1819, de 1832 et de 1834 sont parfaitement légales en vertu de l'article 28 de l'Acte Final qui donne à la Diète le droit d'aviser aux moyens collectifs de sévir contre les associations et menées révolutionnaires qui se manifesteraient dans plusieurs pays de la Confédération à la fois. Cet article a été interprété de manière excessive et la Diète en a tiré prétexte pour imposer assez brutalement aux Etats membres des directives politiques. Cela est incontestable. Mais étant donné que les Etats confédérés conservaient par ailleurs la plénitude de leurs droits souverains et qu'ils ne manquèrent pas d'en user pour se dresser contre certaines réformes présentées timidement par la Diète, nous ne pouvons pas prétendre que la nature de la Confédération germanique s'éloigne de celle de la Confédération d'Etats.

* * *

Nous avons eu déjà l'occasion de signaler à diverses reprises les ressemblances qui existent entre la Confédération germanique et la Société des Nations, tant au point de vue de l'organisation que des attributions. L'analogie entre les deux institutions est complète au point de vue de la nature juridique. Nous retrouvons en effet dans la Société des Nations les deux traits essentiels qui caractérisent la Confédération d'Etats : En effet, l'institution de Genève et chacun des Etats membres exercent une activité internationale distincte. D'autre part si la Société des Nations peut légiférer en rédigeant des projets de convention appelés à devenir des lois, elle n'exerce pas une activité directe vis-à-vis des sujets des Etats membres.

Les attributions d'une Confédération d'Etats sont, selon le juriste suisse Snell ¹, d'assurer la garantie de l'existence des Etats confédérés, l'amélioration des relations diplomatiques entre eux, la création d'une juridiction commune chargée du règlement des conflits. Ce sont là les attributions de la Société des Nations, comme ce furent celles de la Confédération germanique.

La Société des Nations est donc une Confédération d'Etats mais une Confédération qui aspire à grouper l'universalité des nations.

La Confédération germanique et la Société des Nations possèdent toutes deux les graves inconvénients que présente cette forme d'association d'Etats : Leurs attributions législatives sont trop faibles et l'exécution de leurs décisions dépend trop du bon vouloir des Etats et sont souvent mal exécutées quand elles le sont.

La Confédération d'Etats a son origine dans un traité, l'Etat Fédéral dans une Constitution. « Traité et Constitution sont deux notions de nature différente, ainsi que le dit M. Le Fur ; la première suppose un accord entre égaux, la seconde une loi donnée par un supérieur à un inférieur ². » Là est toute la cause de la faiblesse des Confédérations d'Etats.

1. Snell. *Handbuch des schweizerischen Staatsrechts*, Zurich, 1837, d'après Ebers.

2. Le Fur. *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Paris, 1896.

TROISIÈME PARTIE

ÉVOLUTION HISTORIQUE

DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

Maintenant que nous connaissons la constitution de la Confédération germanique, il convient d'étudier rapidement son histoire et son évolution de 1815 à 1866. Nous ne pouvons pas porter un jugement sur une institution ou sur une loi en examinant seulement sa structure et son contenu. Son efficacité n'apparaît que lorsque nous la voyons aux prises avec la réalité. Pour pouvoir porter un jugement sur la Confédération germanique et sur la valeur d'organisation internationales similaires, examinons comment elle s'est comportée en face des événements grands et petits qui se sont déroulés durant son existence.

Nous distinguerons trois périodes : la première s'étend de 1815 à 1848. C'est une période d'équilibre relatif grâce à l'entente de l'Autriche et de la Prusse. L'influence de Metternich est prédominante. La Confédération est la fidèle exécutrice de sa politique. Cependant, à partir de 1833, l'influence de la Prusse va en s'accroissant grâce à l'établissement du Zollverein.

La seconde période s'étend de 1848 à 1850. Elle est extrêmement troublée et riche en incidents et en péripéties. Elle est marquée par diverses tentatives infructueuses de

substituer à la Confédération germanique un lien fédéral plus étroit. Ces tentatives échouent et les Etats de l'Allemagne doivent revenir au système de 1815. A l'occasion de tous ces événements s'affirme la rivalité entre l'Autriche et la Prusse.

Enfin, la période de 1850 à 1866 est marquée par la rivalité grandissante de ces deux puissances. La Confédération germanique ne possède plus aucune espèce d'autorité et est considérée comme une institution sans valeur qui doit être reformée : L'antagonisme austro-prussien se traduit par de nombreuses propositions de réforme fédérale. Finalement, l'action brutale de Bismark aboutit au triomphe de la Prusse, à la disparition de la Confédération germanique et à la création d'un Etat fédéral sous l'égide de cette puissance.

CHAPITRE PREMIER

LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE DE 1815 A 1848

La personnalité du prince de Metternich domine cette période. On peut dire que l'évolution de l'Allemagne est placée durant le XIX^e siècle sous l'influence de deux hommes d'Etat : Metternich durant la première moitié et Bismarck durant la seconde.

La Confédération germanique a été depuis sa création jusqu'à la chute de l'homme d'Etat autrichien ce qu'il désirait qu'elle fût. Il écrit dans ses mémoires avec une certaine vanité : « On se ne fait pas une idée de l'effet qu'a produit mon apparition à la Diète. Ce qui peut-être ne se serait jamais terminé, s'est conclu en trois ou quatre jours. J'ai tous les jours davantage la conviction qu'on ne fait de grandes affaires que par soi-même. Tout ce qui est en seconde ligne se tourmente, se tue et n'avance pas. Je suis devenu une espèce de puissance morale en Allemagne et peut-être même en Europe, puissance qui laisserait sentir du vide le jour où elle disparaîtrait, et pourtant elle disparaîtra, comme tout ce qui tient à la débile et pauvre nature humaine ¹ ».

Metternich est avant tout fidèle serviteur de la dynastie des Habsbourg. Il se rend parfaitement compte de la structure fragile de l'Empire d'Autriche. Deux dangers la

1. Lettre écrite par Metternich à sa femme le 4 septembre 1818. *Mémoires de Metternich*, t. III, p. 112.

menacent : les revendications des nationalités qui dissocieraient le territoire de l'Empire, et les revendications libérales qui porteraient atteinte à l'autorité de l'Empereur, lien de cet Empire. Sa politique intérieure consiste à écarter ce double danger. Sa politique européenne s'inspire de ces mêmes directives. On a dit avec raison de Metternich qu'il a assuré l'équilibre européen pour maintenir l'équilibre autrichien.

Mais, outre sa volonté d'assurer la sécurité de l'Autriche dans la possession, Metternich éprouve une méfiance innée pour tout ce qui est bouleversement politique, libéralisme et réformes hâtives. C'est ainsi que dans sa remarquable profession de foi politique ¹ il écrit : « Ce n'est pas au milieu de l'agitation des passions qu'il faut songer à réformer ; la sagesse veut qu'en des moments pareils on se borne à maintenir. » Le spectacle des perturbations de son époque l'attriste et il écrit : « L'Europe fait aujourd'hui pitié à l'homme d'esprit et horreur à l'homme vertueux. » Metternich se plaignait du caractère de confusion que présentait son siècle ; mais ses paroles ne peuvent-elles pas convenir au nôtre ?

La Confédération germanique en se conformant à de telles directives ne pouvait pas faire un travail très constructif. Elle n'était dans l'esprit de Metternich qu'un instrument destiné à faire prévaloir son programme politique et à assurer la stabilité de l'Empire des Habsbourg.

1. On désigne sous le nom de profession de foi de politique de Metternich un long mémoire que ce dernier adressa au tsar Alexandre le 15 décembre 1820. Dans ce document Metternich explique sa position devant les problèmes de son époque. *Mémoires de Metternich*, t. III, p. 425.

§ 1. — LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE DE 1815 A 1830.

On peut comparer dans une certaine mesure l'histoire de l'Allemagne de 1815 à 1830 à celle de la Restauration. Les dispositions particulières de l'Acte Fédéral correspondent à peu près à la Charte. Les souverains allemands et, avec eux, le roi de Prusse et l'Empereur d'Autriche doivent promettre la réalisation d'un certain nombre de réformes, dont les plus importantes sont la liberté de la presse (art. 18) et la création d'assemblées d'Etats (art. 13). Mais à la différence de la Charte, ces dispositions ne furent pas respectées dans leur ensemble. Le problème constitutionnel dominera la politique de la Confédération germanique durant cette période.

Les deux membres les plus importants de la Confédération, l'Autriche et la Prusse, n'entendent pas mettre leurs promesses à exécution, maintenant que le patriotisme populaire a consolidé les trônes de leurs souverains. Metternich exprime même ce jugement brutal sur le mouvement de libération : « La guerre de l'Alliance, en mettant des bornes à la prépondérance de la France, fut vivement soutenue en Allemagne par les hommes mêmes dont la haine contre la France n'était en réalité que la haine contre le despotisme militaire de Bonaparte et aussi contre le pouvoir légitime de leurs propres maîtres ¹ ».

Mais tous les souverains ne suivent pas l'exemple de l'Autriche et de la Prusse. Après 1815, beaucoup d'Etats allemands réforment leur administration et se conforment

1. *Mémoires de Metternich. Profession de foi politique*, t. III, p. 434.

aux articles 13 et 18 de l'Acte Fédéral. Ce sont principalement les Etats de l'Allemagne du Sud où les réformes introduites par les Français ont laissé une trace durable. Les libéraux tournent leurs regards vers l'Allemagne du Sud, pays où règnent la mesure et le bon sens. L'action libérale se manifeste surtout dans le Wurtemberg et dans le Grand-Duché de Bade. Arndt, quoique Prussien, est hostile à la Prusse : « C'est du Sud, écrit-il, que sont toujours venues les plus nobles inspirations de l'esprit allemand. Là est leur véritable patrie. Au Nord, l'Etat est soumis à la tyrannique influence de l'armée que remplit la plus misérable aristocratie ¹ ».

La principauté de Schwarzbourg-Rudolstadt est le premier Etat où soit octroyée une constitution (8 janvier 1816). Successivement, le duché de Saxe-Cobourg (1816), le Duché de Nassau (1817) suivent cet exemple. Puis c'est le tour de la Bavière (1818), de Bade (1818) et du Wurtemberg (1819). L'octroi de toutes ces constitutions indispose Metternich qui n'ose cependant pas prendre immédiatement une attitude hostile. Le 28 décembre 1817 s'institue à la Diète un débat sur la manière dont les gouvernements entendent procéder à l'établissement d'une assemblée législative ². Les représentants de la Prusse et de l'Autriche déclarent être favorables à une interprétation libérale de l'article 13. Mais, disent-ils, la question étant importante, un délai assez long est nécessaire pour l'étudier et la mettre au point.

La recrudescence de l'agitation révolutionnaire dans les

1. D'après Van Deventer. *Cinquante années de l'histoire fédérale de l'Allemagne*, p. 28.

2. *Id.*, p. 68.

universités au début de 1819, et surtout, le 23 mars 1819, l'assassinat du poète réactionnaire Kotzebue par l'étudiant Karl Sand fournissent à Metternich l'occasion qu'il recherchait pour éluder les engagements contenus dans les dispositions particulières et pour assurer plus fermement la suzeraineté de l'Autriche en Allemagne. L'assassinat de Kotzebue correspond dans ses conséquences à ce que fut en France un an plus tard le meurtre du duc de Berry.

Metternich rencontre à Teplitz en Bohême le roi de Prusse Frédéric-Guillaume III et ses ministres Hardenberg et Wittgenstein. Il est satisfait de cette entrevue, car il craignait fort que le roi de Prusse, à l'imitation du roi de Bavière et du roi de Wurtemberg, n'accorde une constitution à ses sujets. Après la conférence de Teplitz, il est sûr qu'il n'en fera rien. Metternich et les ministres prussiens sont d'accord pour que soient convoquées deux conférences chargées, la première de prendre pour l'ensemble de la Confédération les mesures destinées à juguler la propagande révolutionnaire et la seconde de compléter le pacte dans un sens anti-libéral.

Ce furent les conférences de Karlsbad et de Vienne dont nous avons déjà parlé et sur lesquelles nous ne reviendrons pas. Il est intéressant toutefois de noter l'interprétation donnée par la Prusse et par l'Autriche à l'article 13 qu'elles avaient dû signer. Cet article, dit un mémoire autrichien à la Conférence de Karlsbad, faisait allusion à la nécessité de créer des assemblées provinciales, semblables à celles qui existaient sous le Saint Empire et ne voulait nullement proclamer des principes démocratiques incompatibles avec l'existence d'États monarchiques. Il doit être fondé sur des idées allemandes et non sur des modèles étrangers. De même, une circulaire du cabinet prussien à ses agents

diplomatiques en date du 28 septembre 1819¹ qui commente les mesures prises par le Congrès de Karlsbad explique que les souverains, en promettant une représentation à leurs peuples, n'ont pas entendu leur donner par là « une représentation nationale, dans le sens moderne du mot, sur les principes et sur l'échelle d'autres constitutions, jusqu'ici étrangères à l'Allemagne ».

Les conférences de Karlsbad et de Vienne sont suivies de vexations contre tous ceux qui sont suspects d'être libéraux et partisans d'une grande Allemagne. En Prusse, Arndt est poursuivi. En 1818, il avait déjà été suspendu de sa chaire de professeur d'histoire à l'Université de Bonn. Jahn est arrêté. La réimpression des ouvrages de Fichte est interdite. Humboldt, qui est déjà en désaccord avec Hardenberg pour de nombreux motifs (affaires intérieures, impôts) démissionne du ministère car il estime que les résolutions de Karlsbad sont anti-nationales et uniquement en faveur de l'Autriche. Il entraîne deux ministres dans sa retraite. L'Autriche et la Prusse décident d'éliminer de la Diète de Francfort les délégués d'idées libérales. Gagern, représentant du roi des Pays-Bas et von Wangenheim, délégué du Wurtemberg, doivent se retirer.

Mais malgré toutes ces mesures, l'Allemagne ne revient pas entièrement à l'absolutisme. Les constitutions déjà existantes ne sont pas supprimées et continuent à fonctionner normalement. La commission créée par les résolutions de Karlsbad qui siège à Mayence et qui est chargée d'enquêter sur les origines de l'agitation révolutionnaire en Allemagne n'aboutit à aucun résultat et ne peut découvrir le complot dont on agitait le spectre. D'ailleurs, le libéra-

1. Martens, *Nouveaux suppléments au recueil de traités*, t. III, p. 151.

lisme allemand de 1815 à 1848 ne mérite pas d'être pris très au sérieux : Il n'a pas de programme bien défini. Le seul principe commun à ses adeptes est la condamnation absolue de tout régime autoritaire. Ce libéralisme romantique était répandu surtout dans les universités, notamment dans celle d'Iéna, mais il laissait la masse du peuple indifférente.

Les résolutions de Karlsbad n'avaient été prises que pour une durée de cinq ans. Elles furent renouvelées en 1824 par l'accord des principaux gouvernements. Sont maintenues les mesures relatives à la surveillance des universités par des commissaires fédéraux, et les mesures relatives à la presse. La Commission d'enquête de Mayence voit sa mission prolongée.

§ 2. — MESURES ANTI-LIBÉRALES DE 1832 ET 1834

La révolution de juillet 1830 a quelques répercussions en Allemagne. L'agitation révolutionnaire renaît : le duc de Brunswick est chassé de ses États ; le roi de Saxe confie le pouvoir à des libéraux. Metternich ne s'alarme pas outre mesure et fait prendre par la Diète le 21 octobre 1830 une décision ayant pour but de rendre l'intervention fédérale prévue à l'article 27 aussi prompte que possible, lorsque le gouvernement menacé par une insurrection n'est pas en mesure de réclamer l'assistance de la Confédération.

Les désordres qui se produisent à la manifestation de Hambach en 1832 déterminent Metternich à faire prendre par la Diète de nouvelles mesures anti-libérales complétant l'Acte Final. Il propose six articles qui sont adoptés par l'assemblée fédérale le 28 juin 1832 ¹.

1. *Mémoires de Metternich*, t. V, p. 366.

En vertu de cette décision de la Diète, un parlement ne peut contraindre un gouvernement à ne pas exécuter ses obligations fédérales et en particulier à ne pas verser sa part contributive aux dépenses que nécessite l'organisation de la Confédération. Est créée une Commission d'enquête chargée de contrôler l'activité des assemblées législatives des États membres et de porter à la connaissance de la Diète les mesures qu'elles pourraient prendre et qui seraient contraires aux obligations de ces États vis-à-vis de la Confédération. Est enfin proclamé le principe que les États doivent veiller à réprimer les attaques dirigées contre la Confédération et qu'il appartient à la Diète seule et non aux assemblées législatives d'interpréter les lois fondamentales.

Ces mesures provoquent une vive émotion dans les milieux libéraux. Pfizer, dans un pamphlet contre les récentes décisions fédérales¹, déclare inadmissible qu'une assemblée de diplomates puisse interpréter la constitution d'un pays. Pour lui, la Confédération n'a pas été créée dans le seul but d'assurer la sécurité des souverains ; sa tâche doit être aussi de préserver les droits des sujets. La Confédération a failli à sa mission.

Le roi Louis I^{er} de Bavière proteste contre les résolutions liberticides de la Diète, mais Metternich sait vaincre sa résistance en le menaçant de s'opposer au choix de Othon de Bavière comme roi de Grèce².

Les puissances étrangères s'émeuvent de ces mesures et lord Palmerston qui fut un ministre des Affaires étrangères

1. Pfizer. *Über das staatsrechtliche Verhältnis Württembergs zum deutschen Bund*.

2. La Confédération germanique par résolution de la Diète en date du 4 octobre 1832 donna son assentiment à la désignation de Othon de Bavière comme roi de Grèce.

Martens. *Nouveau recueil de traités* (nouvelle série), t. II, p. 482.

britannique très actif adresse une dépêche à Metternich pour le mettre en garde contre les dangers de sa politique vis-à-vis de la Confédération germanique. « Il est certain, dit cette dépêche, que si l'autorité constituée au sein de la Diète, en suite de ses arrêtés, devait exercer dans toute son étendue le pouvoir dont elle est investie, les droits constitutionnels des petits États et leur indépendance politique pourraient s'en trouver gravement lésés... En conséquence, le gouvernement du Roi prie instamment le Cabinet impérial d'user de son influence pour mettre un frein au zèle inconsidéré de la Diète, et pour empêcher l'adoption de mesures dont les conséquences trop probables seraient des secousses et la guerre ¹. »

A cela, Metternich objecte que la Confédération germanique est une autorité indépendante de ses membres, qu'elle possède des organes propres et qu'elle n'est pas vis-à-vis de l'Autriche dans la même situation que la Confédération du Rhin vis-à-vis de Napoléon qui en était le protecteur. En conséquence, l'Autriche n'est pas fondée à recevoir les réclamations de l'Angleterre, qui doit s'adresser à Francfort. Néanmoins, ce principe étant posé, Metternich justifie les mesures prises par la Diète : le Pacte fédéral, dit-il, est un traité. Or, de même que le Parlement anglais, si puissant qu'il soit, ne saurait répudier un traité en vigueur, de même le parlement d'un État allemand ne saurait prendre une décision contraire à l'Acte Fédéral. C'est afin de se prémunir contre des excès de cette sorte, et d'assurer un lien fédéral indissoluble que furent prises les résolutions de juin 1832. Ces arguments contiennent une grande part de vérité.

1. Metternich. *Mémoires*, t. V, p. 383.

Le 18 avril 1833, quelques jeunes gens tentent, dans l'indifférence générale, un coup de force révolutionnaire à Francfort. Il n'en faut pas plus pour décider Metternich à porter un nouveau coup contre le libéralisme. Francfort est occupé par les troupes fédérales malgré les protestations du Sénat de la Ville Libre. Metternich agissant d'accord avec les principales cours d'Allemagne comme en 1819, décide de convoquer des conférences ministérielles chargées de prendre de nouvelles mesures anti-libérales plus précises et plus étendues que celles adoptées en 1832. Les Conférences se tiennent comme celles de 1820 à Vienne. Elles groupent les dix-sept États disposant d'une voix à l'assemblée ordinaire. Elles commencent leurs travaux le 13 janvier et aboutissent aux résolutions du 12 juin 1834¹ qui ne comprennent pas moins de 60 articles.

Ces résolutions complètent les décisions de 1832. : les gouvernements s'engagent à ne point laisser les assemblées législatives discuter des relations des États membres avec la Diète et ne doivent pas tolérer que les députés commettent des abus oratoires contre la Confédération. La censure de la presse est renforcée. Les conditions d'admission dans les universités sont sévèrement réglementées ; les étudiants doivent, en prenant leurs inscriptions signer une déclaration en vertu de laquelle ils affirment sur leur honneur ne point appartenir à une société secrète ; un étudiant exclu d'une université pour des raisons politiques ne peut être admis à s'inscrire dans une université d'un autre État. Des principes généraux sont fixés concernant la discussion du budget. Les Gouvernements des États confédérés ne

1. Murhard. *Nouveau recueil de traités* (collection Martens). Suppléments, t. IV, p. 256.

doivent pas exiger des militaires qu'ils prêtent serment de fidélité à la constitution. Enfin est proclamé le principe que la politique des gouvernements ne doit pas être contrariée par des oppositions constitutionnelles sous quelque forme que celles-ci se présentent. En conséquence, les conflits entre parlements sont résolus par une procédure fédérale d'arbitrage.

Ainsi que nous l'avons déjà signalé, l'occupation de Francfort entraîna une intervention diplomatique de la part de la France et de l'Angleterre. Ces deux puissances s'adressèrent directement à la Diète fédérale et non à l'Autriche, ainsi que Palmerston l'avait fait deux ans plus tôt. L'Angleterre fait parvenir à la Diète, par l'intermédiaire de son Ambassadeur, une note déclarant qu'elle ne peut se désintéresser de l'occupation de Francfort étant partie au Congrès de Vienne « et considère comme intérêt britannique le maintien de l'indépendance politique même du plus petit État d'Europe ». La France adresse une note semblable. Elle déclare ne pouvoir accepter qu'on prolonge indéfiniment une occupation militaire prise par de simples mesures de précautions et que l'on prive un État d'une partie de ses attributs de souveraineté. La France se déclare autorisée à protester en tant que partie contractante au traité de Vienne. Elle proteste parce que la Confédération germanique a été établie pour le maintien de l'indépendance et de l'inviolabilité des États confédérés. Or, celles-ci sont violées.

La Diète répond à ces deux notes que les puissances étrangères ne peuvent s'immiscer dans les questions inté-

1. Les documents relatifs à ces négociations sont reproduits dans Murhard. *Nouveau recueil général de traités* (collection Martens), t. VII, p. 584 à 597.

rieures de la Confédération et que, de son côté, la Confédération germanique ne s'ingérera jamais dans les mesures que les puissances étrangères pourront prendre pour étouffer l'anarchie à l'intérieur de leurs États. De nouvelles notes sont alors remises par les représentants de la France et de l'Angleterre.

La Diète se réunit pour leur répondre le 18 septembre 1834. Elle déclare solennellement que l'insertion de l'Acte Fédéral dans l'Acte Final du Congrès de Vienne ne signifie nullement que ce pacte soit placé sous la garantie des États signataires qui se verraient ainsi accorder un droit d'immixtion dans les affaires intérieures de l'Allemagne. Cette insertion a eu pour but, prétend-elle, de réunir l'acte essentiel qu'est la constitution fédérale de l'Allemagne aux autres dispositions prises au Congrès de Vienne afin que l'Acte Final du Congrès soit un tout cohérent. D'ailleurs, l'acte même du Congrès ne fait aucune allusion à une telle garantie. En conséquence, la Diète conteste à la France et à la Grande-Bretagne le droit de veiller à l'indépendance des États allemands : Une telle prétention mettrait en danger la sécurité de la Confédération germanique ¹.

§ 3. — LE ZOLLVEREIN

Tandis que la Diète, sous l'impulsion de l'Autriche, s'efforce d'endiguer la diffusion en Allemagne des doctrines libérales et de limiter la portée des constitutions déjà exis-

1. Voir texte du décret de la Diète refusant aux Puissances étrangères le droit de s'immiscer dans les affaires de la Confédération dans Martens. *Nouveau recueil de traités*, t. VII, p. 56.

tantes, la Prusse obtient un avantage considérable. Sa politique commerciale aboutit à la réalisation du Zollverein : Si l'Allemagne ne forme pas encore une unité politique, elle constitue une unité économique et cette communauté d'intérêts économiques prépare l'unité politique.

Deux hommes sont à l'origine du Zollverein. C'est d'abord l'économiste Frédéric List qui, dès 1820, se fait le propagateur de l'idée de l'union douanière allemande. Il adresse à la Diète des pétitions signées par divers États qui sont de véritables manifestes en faveur de l'union commerciale et douanière de l'Allemagne. Sur son initiative est fondée une société de propagande pour le commerce et l'industrie qui fait preuve d'une très grande activité.

Le réalisateur du Zollverein fut le ministre des Finances prussien, le comte de Motz, un homme remarquable qui n'est guère connu, et à qui est due en grande partie la réforme de l'administration prussienne. Une politique commerciale active est pour lui l'élément le plus certain de la prépondérance de la Prusse en Allemagne. « C'est une vérité évidente, écrit-il, que les douanes ne sont que la suite de la séparation politique des divers États ; il doit être vrai aussi que l'union de ces États dans une même agglomération douanière, doit amener leur union dans un seul et même système politique. La Prusse doit désirer une entente intime avec les principautés qui représentent réellement des intérêts allemands. Dans le cas où la Confédération germanique viendrait à se dissoudre et se reconstituerait en excluant des éléments hétérogènes, notre système commercial aurait une importance considérable. De cette union qui se fonde sur les intérêts les plus naturels et qui devra nécessairement s'étendre sur les États du centre, naîtra

une Allemagne libre et forte au dedans et au dehors ¹. »

Dans l'Allemagne d'après 1815, autant il y avait de frontières, autant il y avait de douanes. Ces frontières étaient d'un enchevêtrement extraordinaire : « Les souverains de l'Allemagne, dit Richelot, ressemblent à ces propriétaires de notre France qui possèdent sur un même sol plusieurs parcelles détachées ². » List signale que pour transporter des marchandises de Hambourg en Autriche ou de Berlin en Suisse, il fallait franchir dix frontières, étudier dix règlements de douane et acquitter dix droits de transit. De plus, à l'intérieur d'un même État existent des douanes intérieures ainsi que dans la France du XVIII^e siècle.

En 1818, le Gouvernement prussien supprime les douanes intérieures. En 1819, la principauté de Schwarzbourg-Sonderhausen, enclavée en territoire prussien, abandonne à la Prusse l'administration de ses douanes. Les trois principautés d'Anhalt également enclavées dans la Prusse en font autant.

Le 14 février 1828 est réalisée grâce à l'action de Motz la première étape importante vers la création du Zollverein. Une union douanière est conclue entre les provinces rhénanes de la Prusse et le Grand Duché de Hesse-Darmstadt.

A la même époque, un traité d'union douanière est conclu entre la Bavière et le Wurtemberg. Le tarif appliqué est le tarif bavarois ; les recettes sont partagées d'après le chiffre de la population.

Un traité de commerce est conclu en 1829, entre ces deux associations douanières pour une durée de douze ans : il

1. D'après E. Denis. *L'Allemagne (La Confédération germanique)*, p. 175.

2. Richelot. *Association douanière allemande ou Zollverein*, p. 11.

stipule des facilités commerciales réciproques très étendues. Il est très important car il prépare le Zollverein.

Pendant ce temps, les États du Nord-Ouest de l'Allemagne (Hanovre, Brunswick, Oldenbourg, Hesse-Cassel) décident de former eux aussi une union douanière. Cette union qui fut appelée plus tard *Steuerverein*, vécut longtemps d'une existence distincte et n'adhéra au Zollverein qu'en 1851.

En 1831, la Hesse-Cassel rompt les engagements qui la liaient à l'association douanière du Nord-Ouest et adhère à l'union constituée par la Prusse et la Hesse-Darmstadt. Cette attitude provoque les protestations des autres adhérents auprès de la Diète, qui décide de faire trancher le litige par un tribunal austrégial. La Saxe est désignée comme devant être le pays dont la Cour Suprême devra statuer. Mais aucune suite ne fut donnée à cette réclamation, car dans l'intervalle, le Zollverein venait d'être réalisé et la Saxe était désormais commercialement liée à la Prusse.

Pendant ce temps, les contacts entre les deux associations douanières Prusse-Hesse Darmstadt et Bavière-Wurtemberg se multipliaient et, après des négociations qui se poursuivirent durant toute l'année 1832, est conclu le 22 mars 1833 ¹ groupant les deux unions douanières, le Zollverein qui sera régi par le tarif prussien. Huit jours après ce traité, la Saxe fait connaître son adhésion à ce système douanier et deux mois après, les duchés saxons adhèrent à leur tour. Et malgré sa méfiance à l'égard de la Prusse, les avantages économiques que présente le Zollverein sont tels qu'en 1835, le Grand Duché de Bade accède également à l'Union. Après des débats difficiles, la Chambre

1. Martens. *Nouveau recueil de traités* (nouvelle série), t. II, p. 525.

badoise, malgré l'opposition des chefs libéraux Rotteck et Welcker, adopte par 40 voix contre 22 le traité d'accession à l'union. En 1836, la ville libre de Francfort qui était isolée économiquement adhère à son tour en dépit de sa répugnance pour la Prusse.

En 1840, le système douanier prussien englobe toute l'Allemagne à l'exception de l'Autriche et des États qui constituent le *Steuerverein*. Mais quels sont les principes essentiels du *Zollverein* ?

D'abord une même législation douanière aux frontières extérieures de l'Union : Les tarifs d'entrée, de sortie et de transit sont partout les mêmes. C'est ensuite la liberté du commerce à l'intérieur. « Toute l'étendue du *Zollverein* était dorénavant un vaste champ ouvert au travail de tous ceux qui l'habitaient ¹. » Quant aux recettes, elles sont réparties proportionnellement à la population des États. A cet effet, un recensement doit avoir lieu tous les trois ans.

Les petits États, même s'ils sont politiquement opposés à la Prusse, trouvent dans cet arrangement des avantages incontestables. Ils n'ont pas à entretenir une coûteuse administration des douanes et ils sont assurés de toucher une part des droits d'entrée perçus aux frontières de l'union douanière.

Le *Zollverein* est organisé de la façon suivante : Un bureau central siège à Berlin. Il reçoit de toutes les directions de douane les états trimestriels et annuels des recettes. Tous les ans, doit se réunir un congrès des commissaires des différents États membres qui délibère sur les divers changements à apporter à la législation, au tarif, à l'administration et qui arrête les comptes de l'année.

1. Richelot, p. 112.

Cette législation est simple et ingénieuse car elle ne heurte pas les susceptibilités des États. Les résultats du Zollverein furent considérables au point de vue politique comme au point de vue économique. Au point de vue politique, son résultat est d'accroître considérablement l'influence prussienne en Allemagne. Au point de vue économique, le Zollverein aboutit à doter de l'industrie manufacturière une contrée qui était restée jusque-là à peu près complètement agricole.

Dès les premières années de son existence, le Zollverein fait preuve d'une grande activité et conclut des traités de commerce avec des pays étrangers : avec la Suisse (1838), les Pays-Bas (1839), l'Angleterre (1841).

Richelot dit avec raison : « L'idée de patrie allemande avait puissamment concouru à la formation du Zollverein. Par le Zollverein, l'idée de patrie allemande sortit du vague et prit corps ¹. »

Que pense Metternich du Zollverein ? Malgré son entêtement et sa doctrine de l'immobilité, cet homme d'État est un réaliste et il comprend parfaitement que la Prusse vient de remporter un avantage considérable en présence duquel l'Autriche est désarmée.

Il adresse à ce sujet en juin 1833 un rapport à l'Empereur François d'où il faut extraire certains passages très intéressants ².

« Pour la Confédération germanique et pour l'Autriche en particulier, cette union douanière prussienne est, on ne saurait le nier, une institution préjudiciable et funeste au plus haut point... Une seule et même ligne de douane étrangère, qui embrasse la frontière de la monarchie depuis Cra-

1. Richelot, p. 130.

2. Metternich. *Mémoires*, t. V, p. 517.

covie jusqu'à Salzbourg et Bregenz commande d'une manière absolue tout notre commerce d'exportation du côté de l'Ouest, à l'exception du débouché de l'Elbe¹. »

Metternich ajoute plus loin : « La Prusse mettra désormais toutes les ressources de son activité politique en jeu ; elle emploiera l'appât des intérêts matériels pour affaiblir l'influence de l'Autriche auprès des cours dévouées à son système, pour diminuer leurs relations avec nous, pour les habituer à ne tourner que vers Berlin leurs regards soit de crainte, soit d'espérance, enfin pour faire passer l'Autriche pour ce qu'elle est certainement déjà au point de vue commercial vis-à-vis de tous ces États, pour ce que les écrivains prussiens à la mode travaillent avec une ardeur et une constance toutes particulières à faire voir en elle, c'est-à-dire l'étranger. »

Comment remédier à cette situation ? Metternich avoue son impuissance. Agir sur les États appartenant au Zollverein pour les engager à renoncer à suivre la Prusse serait peine perdue, car leurs intérêts matériels les poussent évidemment vers elle. D'autre part, une rupture avec la Prusse serait une chose trop grave pour que l'Autriche puisse y songer.

En 1841, Metternich songe à rapprocher économiquement l'Autriche du Zollverein ; il espère ainsi détourner les États de l'Allemagne du Sud de Berlin. L'Autriche avait entre temps supprimé les douanes intérieures de l'Empire et formait une unité économique. Les pourparlers entre l'Autriche et le Zollverein ne peuvent aboutir, en raison de la trop grande différence entre les tarifs douaniers des États de l'Union et de la Monarchie (les tarifs autrichiens étaient

3. La navigation de l'Elbe avait été internationalisée par la Convention de Dresde de 1821.

très élevés) et surtout en raison de l'opposition entre les intérêts économiques de ces États et de certaines provinces de l'Autriche telle la Hongrie.

Le Zollverein est le premier succès diplomatique de la Prusse et le premier échec de l'Autriche. La Prusse sera de moins en moins dans cet état de demi-dépendance vis-à-vis de l'Autriche où elle se trouvait depuis 1815. Le Zollverein est un moment tout à fait décisif de l'histoire de l'Allemagne sous le régime de la Confédération germanique, dit van Deventer. Mais, de même que l'Autriche n'ose pas rompre avec la Prusse, la Prusse n'ose pas rompre avec l'Autriche : Elle préfère agir par la voie économique et s'attirer la reconnaissance des princes allemands par des égards.

§ 4. — LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE ET L'INDÉPENDANCE BELGE

En étudiant la composition territoriale de la Confédération germanique, nous avons eu l'occasion de signaler que, lors des règlements internationaux de la question belge, le Luxembourg occidental avait été détaché du Grand Duché et de la Confédération germanique pour être annexé à la Belgique. Nous indiquions d'un autre côté que le roi Guillaume des Pays-Bas avait offert à la Diète, en compensation de cette amputation territoriale, que le Limbourg hollandais fasse partie de la Confédération. Cette suggestion avait été acceptée le 8 septembre 1840.

La Confédération ne joua aucun rôle propre dans les négociations relatives à la Belgique. Et pourtant il eût été légitime qu'elle intervint en sa qualité d'organe indépendant de ses membres. Lorsque fut signé le Traité du 19 avril 1839 proclamant la neutralité de la Belgique et

fixant les territoires cédés par le Luxembourg, l'Autriche et la Prusse représentent la Confédération germanique et consentent en son nom aux modifications territoriales arrêtées. Il est décidé que le Traité sera ratifié par arrêté de la Diète¹.

L'incorporation du Limbourg à la Confédération émeut l'opinion publique hollandaise qui juge cette mesure parfaitement inutile et dangereuse. Elle craint que les rapports du Limbourg avec la Confédération germanique n'affectent tout le royaume des Pays-Bas. Le ministre des Affaires étrangères hollandais dut donner aux États Généraux des apaisements et assurer que cette incorporation ne limite en rien les droits souverains du roi sur le Limbourg et ne signifie pas non plus que les habitants du Limbourg aient à craindre d'être soumis à une double imposition².

§ 5. — LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE ET LA CRISE INTERNATIONALE DE 1840

En 1839, le vice-roi d'Égypte Mehemet-Ali paraît devoir abattre l'Empire ottoman. Les Turcs ont subi une défaite écrasante et la flotte turque a dû capituler. Mehemet-Ali est soutenu par la France ; sa cause suscite dans toutes les différentes sphères de l'opinion publique de nombreuses sympathies. Mais l'Angleterre, la Russie et l'Autriche sont effrayées par les ambitions du vice-roi et ne sont aucunement désireuses qu'un État fort succède à « l'homme malade ». Par le Traité de Londres du 15 juillet 1840, Palmerston détermine

1. Voir le déroulement de ces négociations dans Martens. *Nouveau recueil général de traités*, t. VIII, p. 825, 965, 974.

2. Discours prononcé en mars 1844 et reproduit par Murhard. *Nouveau recueil général de traités*, t. VI, p. 356.

à l'insu de la France, la Russie, l'Autriche et la Prusse à résoudre la question d'Égypte dans un sens défavorable à la politique française.

Ce traité est accueilli par l'opinion française avec colère. Elle juge qu'il constitue une humiliation nationale, une mise en quarantaine qui rappelle l'attitude des grandes puissances à son égard en 1815. Le président du Conseil, Thiers, adopte un langage extrêmement vif et belliqueux qui donne à supposer que la France va faire la guerre. Des mesures militaires sont prises en France : les effectifs de l'armée sont renforcés, la construction d'une enceinte fortifiée autour de Paris est hâtivement entreprise. Mais lorsque Thiers propose à Louis-Philippe la mobilisation de 500.000 hommes, le roi refuse, car il ne veut pas de guerre. Thiers démissionne et Guizot lui succède.

Cette attitude maladroite et belliqueuse de Thiers provoque en Allemagne une violente explosion anti-française. Tous les Allemands, à quelque État qu'ils appartiennent, sont persuadés que les Français veulent envahir l'Allemagne et porter sa frontière au Rhin, et ils sont prêts à se défendre. C'est un véritable délire d'invectives contre la France qui se traduit par des pamphlets, des poésies et des chansons. Les poésies les plus célèbres sont le *Rheinlied* de Becker et la *Wacht am Rhein* de Schneckenburger. Le *Rheinlied* fut, paraît-il, l'objet de 125 adaptations musicales ! La France, de son côté, riposte sur un ton analogue : Les poètes des deux pays engagent des duels de vers. Alfred de Musset répond à Becker par le *Rhin allemand*.

A la lumière de ces événements, nous constatons que l'Allemagne craint toujours la France et n'a pas oublié la période napoléonienne. Cette crainte fut un ciment non négligeable de l'unité allemande.

Metternich écrit : « M. Thiers aime à être comparé à Napoléon ; eh bien, en ce qui concerne l'Allemagne, la ressemblance est parfaite et la palme appartient même à M. Thiers. Il lui a suffi d'un court espace de temps pour conduire ce pays là, où dix années d'oppression l'avait conduit sous l'Empereur. L'Allemagne tout entière est prête à accepter la guerre et cela de peuple à peuple ¹. »

Que fait durant ce temps la Confédération germanique ? A peu près rien et pourtant une menace extérieure pesait alors sur toute la Confédération. Les initiatives en vue de la défense commune sont prises par l'Autriche et la Prusse seules. Des conversations d'état-major s'engagent entre ces deux pays. Mais la Diète elle-même ne fait aucune démarche et n'intervient en aucune façon. Une Commission permanente militaire est simplement constituée auprès de la Diète de Francfort.

Cependant Metternich estime que la Diète devra intervenir elle-même si la tension persiste et si Guizot persévère dans la même voie que Thiers. Il écrit à l'Ambassadeur d'Autriche à Paris pour le prier d'informer le Gouvernement français que si la Confédération germanique n'a pas encore effectué de démarche demandant quels sont les motifs et le but de l'attitude hargneuse de la France, c'est sur les instances des deux premières puissances composant la Confédération ². Mais, si Guizot déclare ne pas vouloir changer la méthode et les procédés de Thiers, une telle démarche se produira.

* * *

Les années qui s'écoulèrent de 1840 à 1848 furent en

1. D'après E. Denis, p. 220.

2. Metternich. *Mémoires*, t. VI, p. 505.

Allemagne ainsi que dans la plupart des pays calmes et sans histoire. La Diète ne poursuit aucune tâche importante. Elle prend en 1845 une résolution concernant la répression de la traite des nègres ¹ qui est assimilée à la piraterie, quoiqu'il n'y ait en Allemagne ni nègres, ni pirates !

Les libéraux allemands ne sont pas très actifs. Une certaine agitation sociale et politique se manifeste en Saxe en 1845 et le roi de Hanovre fait procéder à des remaniements de la constitution en faveur de son pouvoir personnel. C'est à peu près tout. Rien en 1846 ne laisse prévoir les bouleversements et les changements qui allaient se produire deux ans après.

1. Murhard. *Nouveau recueil général de traités* (collection de Martens), t. VIII, p. 328.

CHAPITRE II

LA CRISE DE 1848

Les États de la Confédération germanique furent en 1848 le théâtre de révolutions. A la faveur de celles-ci, les partisans de l'unité tentent de remplacer la Confédération germanique par un État Fédéral qui posséderait une représentation nationale.

Les événements qui se produisent au cours de l'année 1848 sont extrêmement complexes, car nous assistons à trois séries bien différentes de faits qui réagissent les uns sur les autres. Ce sont :

1° La révolution dans le Slesvig et le Holstein : les habitants de ces deux duchés se révoltent contre le roi de Danemark. Ils veulent que le Slesvig soit rattaché à la Confédération et que l'ensemble des deux duchés ne soit pas assimilé au Danemark. La Prusse aide militairement les révoltés ;

2° Les révolutions qui surviennent successivement dans tous les États allemands, et principalement en Autriche et en Prusse ;

3° Les travaux de l'Assemblée Nationale de Francfort chargée d'élaborer la nouvelle constitution fédérale de l'Allemagne.

§ 1. — LE VORPARLAMENT

La convocation d'une assemblée nationale provient d'une initiative essentiellement privée. Le 5 mars 1848 se

réunissent à Heidelberg, quelques jours après la révolution parisienne de février 1848, cinquante et une personnalités libérales appartenant aux différents États de l'Allemagne et membres pour la plupart des chambres législatives qui existaient alors dans certains de ces pays. Ils nomment un comité de sept membres chargés de convoquer un Parlement préparatoire (*Vorparlament*) à Francfort. Ce Parlement préparatoire sera chargé d'arrêter les conditions d'élection d'une Assemblée Nationale qui dotera l'Allemagne d'une constitution fédérale.

C'est là une initiative toute révolutionnaire que les gouvernements n'auraient pas dû tolérer. Pourtant, ils ne protestent pas et ils laissent ce programme s'accomplir. Ils sont eux-mêmes en proie à de très grandes difficultés intérieures et n'ont pas l'autorité nécessaire pour s'y opposer. En effet, dès 1847, l'agitation se manifeste d'abord contre le roi Louis I^{er} de Bavière qui est contraint d'abdiquer. Les diverses nationalités de l'Empire autrichien s'agitent à la nouvelle de la révolution française, et le 13 mars une émeute éclate à Vienne. Metternich est contraint de s'enfuir et d'abandonner le pouvoir. D'Autriche le mouvement révolutionnaire gagne la Prusse. La révolution éclate à Berlin le 18 mars et le roi Frédéric-Guillaume IV doit promettre une constitution. Des mouvements analogues se produisent simultanément dans tous les États de la Confédération. Les libéraux modérés accèdent au pouvoir.

Les gouvernements ne peuvent dans ces conditions s'opposer à la convocation d'une assemblée nationale. Quant à la Diète de Francfort, ses dispositions d'esprit vis-à-vis du problème constitutionnel allemand sont transformées du jour au lendemain. Elle soutient, du moins en apparence,

l'initiative des libéraux de Heidelberg. Dès le 3 mars, elle décide d'abroger les mesures anti-libérales décrétées en 1819, 1832 et 1834. Chaque État est désormais libre d'abolir la censure et d'accorder la liberté de la presse. Elle décide le 9, que la Confédération germanique adoptera des armes et un drapeau. Les couleurs fédérales sont celles de l'ancienne bannière d'Empire, noir, rouge, or, qui furent aussi celles de la défunte République de Weimar. Les armes sont l'ancienne aigle impériale.

Le 8 mars 1848, le représentant de Bade fait devant la Diète un rapport d'une grande importance sur l'état actuel de la Confédération ¹. Ce rapport déclare que les dispositions du Pacte étaient insuffisantes et contenaient des lacunes. Dans de nombreuses circonstances, dit ce rapport, il était attenté à la souveraineté des États, alors que dans d'autres, indispensables pour le développement et le rapprochement des États confédérés on en était resté aux promesses et aux vœux. Le rapport met en évidence l'indifférence de plus en plus grande et même l'hostilité de l'opinion publique vis-à-vis de la Confédération germanique. Aussi la Diète doit-elle se préoccuper de la revision du pacte fédéral si elle désire retrouver son prestige. En conclusion, la Diète décide de nommer une commission chargée d'étudier cette révision de la constitution fédérale.

Le 31 mars se réunit dans le vieux Römer de Francfort le Vorparlament prévu à Heidelberg. Il compte 500 députés et ne siège que quelques jours. Il décide la réunion d'une Assemblée constituante. Quant à la future constitution, les traits généraux en sont tracés : L'Allemagne aura à sa tête un chef de la Confédération. On ne dit pas s'il sera

1. Murhard. *Nouveau recueil général de traités* (collection de Martens), t. XIII, p. 167.

héréditaire ou élu. Deux assemblées sont prévues : une Chambre des représentants des États, et une Chambre des représentants du peuple. Les attributions respectives du pouvoir fédéral et des États particuliers sont délimitées : Sont considérées comme du ressort du pouvoir fédéral l'armée, la politique extérieure, les douanes, les monnaies, les postes et poids et mesures. Une Cour suprême fédérale doit être créée. Les députés de l'Assemblée Constituante doivent être élus au suffrage universel à raison d'un député par 50.000 habitants. Aucune limitation ne doit intervenir du fait de cens, de privilèges ou de différences de confession.

Les gouvernements acceptent de laisser procéder à ces élections. L'Autriche fait cependant des réserves. Une déclaration officielle du Ministère autrichien sur les rapports de l'Autriche et de la Confédération germanique dit que l'Autriche saisira avec joie « toute occasion pour faire foi de son attachement à la cause allemande mais qu'elle ne saurait cependant abandonner les intérêts particuliers des différentes parties de son territoire appartenant à la Confédération et les subordonner d'une manière absolue à l'Assemblée fédérale ¹ ».

Les élections à l'assemblée nationale se déroulent rapidement. Durant la période qui sépare la convocation du Vorparlament et les élections pour l'Assemblée nationale, la Diète de Francfort ne demeure pas inactive. La commission chargée de l'examen de la réforme du pacte fédéral aboutit à mettre sur pied un projet de constitution de l'Empire allemand qui s'apparente à celui tracé par le Vorparlament. D'autre part, elle entérine les décisions prises par le Vorparlament concernant la convocation de l'assem-

1. 21 avril 1848, Murhard. *Nouveau recueil général de traités* (collection de Martens), t. XIII, p. 208.

blée constituante ; elle accepte le chiffre de 1 député par 50.000 habitants.

La Prusse demande à la Diète que la Posnanie fasse partie de la future union, et que celle-ci puisse en conséquence élire des députés. Il est fait droit à cette demande ¹.

§ 2. — ASSEMBLÉE NATIONALE DE FRANCFORT

L'Assemblée Nationale (*deutsche Verfassungsgebende National Versammlung*) se réunit à Francfort le 18 mai 1848. Ses séances se tiennent en l'église Saint-Paul. Elle comprend 550 membres environ. Gagern, président du Conseil de Hesse-Darmstadt, une des personnalités les plus représentatives du parti libéral modéré, est élu président de l'Assemblée.

Dans l'Assemblée Nationale, les partis ne sont pas très solidement constitués et les tendances en présence sont extrêmement variées. Il apparaît difficile qu'une majorité puisse se dégager pour voter une constitution. Parmi les députés on compte 150 professeurs représentant pour la plupart les États de l'Allemagne du Sud. De ce fait, les débats ont souvent une allure abstraite. Mais cela n'empêche pas non plus les discussions d'être parfois houleuses et orageuses.

La première tâche qu'entreprend l'Assemblée est de procéder à la désignation d'un pouvoir exécutif provisoire qui constitue un lien entre l'Assemblée et les divers gouvernements. Gagern propose que l'assemblée nomme un vicaire général d'Empire (*Reichsverweser*) assisté d'un cabi-

1. Murhard. *Nouveau recueil général de traités* (collection de Martens), t. XIII, p. 209.

net d'Empire. Elle porte son choix sur l'archiduc Jean d'Autriche, fils de l'empereur Léopold II qui est jugé avec sympathie par les libéraux : la Cour de Vienne le tient à l'écart parce qu'il a épousé la fille d'un maître de postes et qu'au cours d'un banquet il avait prononcé un toast en faveur d'une grande et éternelle Allemagne.

Le Cabinet d'Empire est dirigé par le prince Karl von Leiningen, chef d'une maison princière médiatisée, et par l'Autrichien Schmerling. Mais ce pouvoir exécutif est impuissant, car il n'a ni armée, ni fonctionnaires, ni finances à sa disposition.

Une fois le pouvoir exécutif désigné, la Diète déclare se dissoudre, sa mission étant terminée, et avant de se séparer elle remet solennellement ses pouvoirs au vicaire d'Empire, le 12 juillet ¹. Celui-ci se trouve être investi à la fois par le peuple et par les gouvernements. Les choses se passent donc d'une manière tout à fait légale. La convocation du Vorparlament avait été irrégulière puisqu'elle provenait de l'initiative de quelques députés libéraux ; mais dans la suite nous voyons disparaître ce caractère révolutionnaire, car la Diète fait siennes les décisions du Vorparlament et de l'Assemblée Nationale et transmet ses pouvoirs à l'autorité exécutive d'Empire désignée par l'assemblée.

L'Assemblée entreprend alors la rédaction de la constitution du futur État fédéral qui doit s'appeler Empire allemand (*deutsches Reich*). Mais, au lieu d'aborder le vote de la constitution elle-même, elle discute d'abord une déclaration des droits fondamentaux du peuple allemand (*Grundrechte*). C'est une véritable inondation de rhétorique et d'éloquence. L'Assemblée délibère sur des sujets extrême-

1. Voir procès-verbal de la remise de pouvoirs. Murhard. *Nouveau recueil général de traités* (collection de Martens), t. XIII, p. 296 et 299.

ment abstraits tels celui de la définition du mot droit. Les discussions sont longues et parfois très houleuses. La déclaration des droits fondamentaux du peuple allemand n'est votée que le 27 décembre ¹. Elle proclame l'égalité devant la loi, la liberté de la presse, la liberté d'opinion, la liberté de conscience ; condamne les arrestations arbitraires et la violation du secret de la correspondance. Cette déclaration est, en somme, une protestation contre les méthodes adoptées par les gouvernements allemands de 1819 à 1848.

Pendant que l'Assemblée discutait ainsi métaphysique, l'Autriche et la Prusse réagissaient efficacement chez elles contre les mouvements révolutionnaires auxquels elles avaient dû céder. Une seconde insurrection qui s'était déclanchée à Vienne le 6 octobre est sévèrement réprimée : les principaux meneurs et parmi eux Robert Blum, député saxon à l'Assemblée de Francfort sont passés par les armes. Les velléités d'indépendance manifestées par les Tchèques sont également maîtrisées. Le roi de Sardaigne, Charles Albert qui avait déclaré la guerre à l'Autriche est défait à Custozza, le 25 juillet. En Prusse, le roi Frédéric-Guillaume IV est en lutte avec l'Assemblée constituante qu'il avait été obligé de convoquer. Il est décidé à en finir avec elle après que l'empereur d'Autriche eût écrasé l'insurrection de Vienne, et il la dissout au mois de décembre.

Aussi, lorsque l'Assemblée de Francfort aborde la discussion de la constitution de l'empire allemand, la Prusse et l'Autriche qui ne la supportent qu'à contre-cœur vont pouvoir ainsi que les autres États allemands s'opposer à ses décisions, ce qu'elles n'avaient osé faire jusqu'alors.

Deux partis se heurtent à Francfort au sujet de la com-

1. Murhard. *Nouveau recueil général de traités* (collection de Martens), t. XIII, p. 348.

position du futur empire allemand : le parti de la grande Allemagne partisan de l'incorporation de l'Autriche et de ses possessions dans l'Empire et le parti de la petite Allemagne qui veut, au contraire, exclure l'Autriche et qui prétend que la réalisation d'une Allemagne unie ne peut se faire que sans elle. Ce dernier parti est le plus important numériquement.

D'ailleurs, le nouveau premier ministre autrichien, le prince de Schwarzenberg n'est nullement désireux de voir l'Autriche incorporée à un empire allemand dans lequel elle ne pourrait jouer le premier rôle. Aussi pose-t-il des conditions que l'Assemblée Nationale ne peut admettre. Il demande que toutes les possessions de l'Empire autrichien fassent partie du futur Empire allemand. L'opposition de vues entre l'Autriche et l'Assemblée de Francfort était complète à cet égard : Les dirigeants autrichiens désiraient centraliser le plus possible l'empire des Habsbourg et l'Assemblée Nationale proclamait d'autre part que si un pays allemand avait le même souverain qu'un pays non allemand, les rapports entre les deux pays ne pourraient être réglés que d'après les principes de l'union personnelle pure, ce qui revenait ou à vouloir interdire à l'Autriche de faire partie de l'Empire allemand, ou à dissoudre la monarchie autrichienne. Aussi l'Autriche se désintéresse-t-elle des débats de Francfort et finit-elle en avril 1849 par rappeler ses députés.

Le projet de constitution de l'Empire allemand est finalement voté en première lecture en janvier 1849¹. Il règle de façon satisfaisante la séparation entre les attributions propres au pouvoir fédéral et celles que conservent les États

1. Hartung. *Deutsche Verfassungsgeschichte*, p. 118.

particuliers. Les fonctions propres de l'Empire sont les relations avec l'étranger, l'emploi des forces militaires, les transports, postes et douanes. Les charges financières des services d'Empire sont normalement assurées par des contributions matriculaires des États (les impôts d'Empire sont exceptionnels). L'État fédéral allemand a à sa tête un prince qui portera le titre d'empereur des Allemands (*Kaiser der deutschen*) et non d'empereur d'Allemagne (*deutscher Kaiser*). Le problème délicat de savoir si la dignité impériale sera héréditaire ou non n'est pas encore résolu. Comme tout État fédéral, l'Empire allemand doit comprendre deux assemblées représentant respectivement le peuple et les gouvernements des États membres. Le *Volks-haus* est l'assemblée élue par le peuple au suffrage universel direct et égal. Le *Staatenhaus* représente les gouvernements. Il se compose de 192 membres, dont 40 représentant la Prusse et 38 l'Autriche. Mais le *Staatenhaus* a une particularité qui le fait différer des assemblées analogues des États fédéraux tel le Reichsrat : seule la moitié des membres est nommée par les Gouvernements, l'autre moitié est élue par les Parlements des États confédérés.

Cette constitution n'est pas acceptée avec un grand empressement par les gouvernements qui formulent tous des réserves. Cependant, il restait à l'Assemblée de Francfort à prendre une décision importante, celle de nommer l'empereur chef du pouvoir exécutif. Par 267 voix contre 263, c'est-à-dire à 4 voix seulement de majorité, l'Assemblée se déclare le 27 mars pour l'Empire héréditaire et, le lendemain par 290 voix contre 248 abstentions, elle proclame le roi de Prusse empereur des Allemands. On aurait pu croire alors que l'Assemblée Nationale était parvenue au bout de ses peines et que ses efforts allaient être couronnés de

succès. Mais un coup de théâtre se produit : Frédéric-Guillaume IV refuse la couronne impériale que lui offre l'Assemblée, et son attitude est un coup fatal pour elle. Il déclare, dans sa réponse, ne pouvoir accepter cette dignité d'une Assemblée élue par le peuple. Il ne peut l'accepter que si elle lui est conférée par les princes souverains d'Allemagne.

Après le refus du roi de Prusse, l'Assemblée Nationale ne peut plus jouer aucun rôle. De nombreux députés démissionnent. Enhardis, les rois de Saxe, de Bavière, de Hanovre et de Wurtemberg déclarent ne pouvoir accepter la constitution élaborée par l'Assemblée. L'Autriche qui, depuis un certain temps, se désintéressait déjà des débats, rappelle ses députés le 5 avril, la Prusse en fait autant le 14 mai, suivie de la Saxe et de la Bavière, du Hanovre, du Wurtemberg et de Bade. L'archiduc Jean se démet de ses fonctions de vicaire d'Empire. Il ne reste plus à Francfort que 150 députés de gauche et d'extrême gauche, qui lancent au peuple allemand des appels demeurés sans échos et qui ne veulent pas se séparer. Ils sont contraints par les autorités de la Ville Libre de quitter Francfort et ils s'installent à Stuttgart où ils ne siégeront pas longtemps. Le roi de Wurtemberg fait arrêter une partie des députés et disperser les autres par la troupe. Le 19 juin 1849, l'Assemblée Nationale cesse d'exister.

Alors qu'en juin 1848, les premières réunions de l'Assemblée étaient saluées avec enthousiasme, sa disparition laisse un an après l'opinion publique indifférente. Des résistances et des mouvements révolutionnaires ne se produisent qu'en Saxe et dans le Grand Duché de Bade. La Prusse envoie des troupes et l'ordre est rétabli dans ces deux pays. Cependant, les insurgés badois auxquels s'était jointe

l'armée régulière badoise se défendent avec énergie et les troupes prussiennes ne sont victorieuses qu'après deux mois de lutte. En juillet 1849, la réaction triomphe partout en Allemagne.

§ 3. — RÉTABLISSEMENT DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

Frédéric-Guillaume IV avait refusé de recevoir la couronne impériale de l'Assemblée de Francfort, car il espérait pouvoir se la faire attribuer par les gouvernements. Il essaie de réaliser lui-même et à son profit la formation d'un État fédéral allemand dont il veut exclure l'Autriche. Aussi propose-t-il aux souverains allemands une convention ayant pour objet de préparer la conclusion de ce lien fédéral. Seuls de petits États, la Saxe et le Hanovre acceptent d'y adhérer et signent le 26 mai un traité avec la Prusse : C'est le traité dit des trois rois ¹. Il envisage la réorganisation fédérale de l'Allemagne sur des bases moins libérales que l'Assemblée Nationale.

Mais l'Autriche ne veut pas permettre à la Prusse de mettre son plan à exécution, et elle est en mesure de faire prévaloir sa volonté car le roi de Sardaigne, Charles Albert qui avait repris la lutte est écrasé à Novare et elle est sur le point de maîtriser la révolte des magyars. Schwarzenberg agira durant toute cette période avec une grande habileté.

Une fois l'Assemblée Nationale dissoute, et une fois que l'archiduc Jean eût démissionné, il ne restait plus d'autorité centrale en Allemagne. A l'entrevue de Pilnitz, le 8 septembre entre l'empereur François-Joseph et Frédéric-

1. Samwer. *Recueil général de traités* (collection de Martens), t. I, p. 445.

Guillaume IV, Schwarzenberg déclare qu'il est nécessaire de constituer un pouvoir fédéral temporaire, et il suggère que la Prusse et l'Autriche prennent en commun la direction des affaires allemandes jusqu'au 1^{er} mars 1850. Le roi de Prusse accepte cette suggestion sans se rendre compte qu'elle signifie le retour à la Confédération germanique. Aussi, quand il prétend réunir une assemblée constituante groupant les députés des États qui ont signé le traité des trois rois, Schwarzenberg s'étonne et s'oppose catégoriquement à ce que Frédéric-Guillaume IV poursuive la réalisation de cette idée.

Le Hanovre et la Saxe avaient d'ailleurs adhéré au traité des trois rois sans grand enthousiasme. Aussi saisirent-ils prétexte de l'attitude hostile de l'Autriche pour dénoncer le traité, et un peu plus tard la Bavière, le Wurtemberg et la Saxe conclurent un traité d'amitié dirigé nettement contre la Prusse. Ce traité est dit traité des quatre rois, quoique le Hanovre n'y participe pas ; mais ce dernier État était de tout cœur avec les contractants. La Cour de Berlin subit là un très grave échec.

La Prusse ne peut donc que se plier à la volonté de Schwarzenberg. Les deux puissances signent le 30 novembre le traité dit d'intérin en vertu duquel sont désignés les quatre commissaires fédéraux chargés d'assurer la permanence du pouvoir fédéral. Sont nommés pour la Prusse, le général de Radowitz qui est délégué aux affaires étrangères, et le président Boetticher, délégué aux affaires intérieures, pour l'Autriche le maréchal de Soenhals, délégué à la guerre, et le baron de Kübeck, délégué aux finances.

Cependant, Frédéric-Guillaume IV ne renonce pas à son projet d'union. Il réunit le 30 mars 1850 à Erfurt une assemblée constituante composée de délégués prussiens et

des douze petites principautés qui étaient demeurées fidèles à la Prusse. La réunion de ces États et de la Prusse constituent l'Union restreinte.

Le Parlement d'Erfurt n'aboutit pas à des résultats meilleurs que l'Assemblée de Francfort. Les conservateurs prussiens lui sont hostiles et Bismark et Gerlach estiment ridicule cette tentative d'union de douze petits États autour de la Prusse. Les débats se déroulent dans la confusion. Poussé par les conservateurs, Frédéric-Guillaume IV finit par la dissoudre.

Schwarzenberg est décidé d'en finir avec toutes ces discussions et de rétablir la Confédération germanique telle qu'elle avait fonctionné depuis 1815. Le 26 avril, il invite les gouvernements allemands à envoyer leurs délégués à Francfort en vue du rétablissement de la Diète. Frédéric-Guillaume IV refuse et déclare que la Prusse en tant que président de l'Union restreinte ne peut accepter de participer à l'ancienne Confédération. Il est passé outre à son refus et le 2 septembre la Diète fédérale se réunit à Francfort. Une de ses premières décisions est de restaurer l'autorité de l'électeur de Hesse-Cassel qui venait d'être renversé par une révolution. Les troupes autrichiennes rétablissent l'ordre. La Prusse proteste car l'électorat de Hesse-Cassel appartient à l'Union restreinte.

Les relations entre les deux pays sont de plus en plus tendues durant le début de l'automne 1850. Outre les divergences relatives au problème de la constitution allemande, leur hostilité est nourrie par la question des Duchés. La Prusse continue à soutenir militairement les révoltés de Slesvig-Holstein et l'Autriche prétend l'en empêcher. La guerre paraît inévitable. Mais le Cabinet prussien est divisé sur ce grave problème : Radowitz est partisan de la guerre

et Manteuffel désire s'entendre avec l'Autriche. L'état-major prussien estime, de son côté, que l'armée n'est pas prête. L'avis des militaires fait pencher la balance et Bismarck lui-même devient partisan de l'entente avec l'Autriche.

A l'entrevue d'Olmütz, le 27 novembre, Manteuffel se soumet à toutes les exigences de l'Autriche. La Prusse accepte de dissoudre l'Union restreinte, de se faire représenter à la Diète de Francfort, de ne pas s'opposer aux mesures fédérales d'exécution prises dans la Hesse-Cassel et de ne plus soutenir les insurgés du Slesvig-Holstein. La politique de Frédéric-Guillaume IV aboutit à un fiasco complet.

Le rétablissement de la Confédération germanique fut décidé de façon définitive aux conférences qui se tinrent à Dresde de décembre 1850 à mai 1851. La Confédération germanique est rétablie dans son état antérieur sans modifications. Schwarzenberg eût désiré l'adoption de certaines réformes favorables à l'Autriche, ainsi que le rattachement à la Confédération de tous les territoires appartenant à la monarchie des Habsbourg, mais cette fois il échoue devant l'attitude de Manteuffel dont le point de vue est d'ailleurs celui des autres princes allemands. Il ne réussit pas non plus à briser le Zollverein qui sert de façon si utile les intérêts de la Prusse. Il eût souhaité que l'Autriche en fasse partie afin de neutraliser l'influence prussienne. Il se heurte à l'opposition générale et ses efforts sont vains : Ils aboutissent même à un résultat diamétralement opposé puisqu'en septembre 1851 le Steuerverein qui avait vécu jusqu'alors d'une existence indépendante s'unit au Zollverein.

§ 4. — CONSÉQUENCES DE LA CRISE DE 1848

Les événements de 1848 eurent des répercussions considérables en Allemagne, quoiqu'ils n'eussent été comme dans les autres pays d'Europe, qu'un feu de paille sans lendemain. Les révolutions sont maîtrisées, il est vrai : L'Autriche sort victorieuse de toutes les épreuves auxquelles elle avait dû faire face, mais les mouvements d'opinion nationaux et libéraux laissèrent des traces durables. La crise de 1848 eut pour l'Allemagne plusieurs conséquences :

1^o Elle aboutit d'abord à préciser et à renforcer les tendances nationales allemandes. La constitution d'un État unitaire allemand était pour de nombreux esprits le but à atteindre, mais ce but semblait être une chimère lointaine. Or, il semble près d'être atteint en 1848. Sans le refus de Frédéric-Guillaume IV, l'Empire allemand fut devenu une réalité. Il apparaît désormais que l'unité de l'Allemagne peut être réalisée plus aisément qu'on ne le croyait. Bismarck tirera parti de cet état d'esprit.

2^o Le second enseignement que nous procurent les événements de 1848 se rapporte à l'incapacité dont fit preuve l'Assemblée Nationale de Francfort. L'échec de l'Assemblée nous prouve que l'Allemagne, sauf dans les États du Sud, n'avait aucune expérience parlementaire. Van Deventer porte le jugement suivant sur son activité : « Jamais peut-être, révolution n'avait eu un caractère aussi théorique que celle de 1848 en Allemagne, ni n'avait tenu moins compte de la réalité pour se perdre dans le champ de l'idéal et de la spéculation. Aucune aussi n'était plus sûrement à l'avance vouée à l'insuccès. Mais on doit reconnaître l'esprit de modération dont elle était animée ; ses chefs mon-

trèrent un patriotisme désintéressé et une grandeur d'âme dont l'histoire des révolutions offre bien peu d'exemples¹. » L'Assemblée Nationale était cependant composée d'hommes éminents à qui manquait, non l'intelligence, mais l'expérience politique. Westerkamp s'exprime ainsi : « Les hommes qui ont élaboré la Constitution Fédérale de Francfort, au milieu d'un travail d'abnégation au service de la Patrie, étaient de ces prophètes désarmés qui, selon la parole de Machiavel succombent toujours². »

La faiblesse de l'Assemblée Nationale n'est pas seulement inhérente à sa composition et à son manque d'expérience parlementaire. Elle avait une tâche très difficile à accomplir. Elle consistait à trouver un moyen satisfaisant de concilier les aspirations vers l'unité et les divers particularismes. De plus, elle ne pouvait parvenir seule à ce but. Il lui fallait la collaboration des gouvernements et ceux-ci manifestaient plutôt de la mauvaise volonté. De plus, malgré leur désir d'unité, les Allemands se considéraient avant tout comme étant sous la dépendance de leurs souverains respectifs. « Le Parlement, écrit Bismarck, sciemment ou non, se fit illusion sur ce fait que, dans le cas d'un conflit entre une résolution du Reichstag de Francfort et le rescrit d'un roi de Prusse, les 7/8 de la population n'eussent attaché qu'une importance médiocre ou nulle au vote du Reichstag³. »

3° Une troisième conséquence de la crise de 1848 est de provoquer une rivalité ouverte entre la Prusse et l'Autriche. La Prusse affirme ses prétentions à diriger l'Alle-

1. Van Deventer. *Cinquante années de l'histoire fédérale de l'Allemagne*, p. 87.

2. Westerkamp. *Staatenbund und Bundestaat*, p. 12.

3. Bismarck. *Pensées et souvenirs*, t. I, p. 74.

magne. Frédéric-Guillaume IV en refusant la couronne impériale que lui offrait l'Assemblée de Francfort manque l'occasion d'y parvenir. L'Autriche ne pouvait que s'opposer à ses prétentions et réclamer le retour à la Confédération de 1815 qui, seule, lui permettait de jouer un rôle directeur en Allemagne.

« Cette situation n'est pas nouvelle, écrit Metternich qui vit désormais à l'écart de la vie publique ; elle se développe depuis 1808 : La différence des intentions de la Prusse et de l'Autriche relativement à l'Allemagne, leur dissentiment irréductible apparaissent dès lors dans les mots union et unité, État Fédéral et Confédération d'États, et c'est cette différence qui, comme un fil rouge, court à travers les relations des deux pays. L'année 1848 n'a rien produit de nouveau, tout ce qu'elle a révélé on pouvait déjà le prévoir en 1813 et en 1814 ¹. »

Dans une lettre adressée le 31 décembre 1849 au baron de Kübeck, commissaire fédéral, qui lui demandait quelques explications sur la situation politique de l'Allemagne et sur la conduite qu'il devait tenir, Metternich accomplit un tour d'horizon politique en Allemagne et étudie de manière très complète les ambitions de la Prusse. Cette puissance qui est géographiquement mal conformée veut, explique-t-il, dominer toute l'Allemagne et pour arriver à ses fins, elle propose la création d'un État fédéral dans lequel il n'y a pas place pour l'Autriche . « Si la Prusse réussissait à réaliser son plan, écrit-il, ce plan si habilement ourdi — et elle a beaucoup de chances de le réussir — les conséquences de son succès seront nécessairement incalculables, au point de vue de l'étendue des dangers qu'il créera non seulement

1. D'après E. Denis. *L'Allemagne (La Confédération germanique)*, p. 284.

pour l'Autriche, mais encore pour toute la société européenne. » Paroles singulièrement prophétiques !

L'attitude ferme de Schwarzenberg contraint la Prusse à renoncer temporairement à ces visées. Mais elle ressent cruellement l'humiliation d'Olmütz et elle ne songe qu'à prendre sa revanche. Grâce à Bismarck, elle réussira là où Frédéric-Guillaume IV n'avait pu aboutir. La tâche lui sera d'autant plus aisée que l'Autriche n'aura plus à sa tête des hommes de valeur comme Metternich ou comme Schwarzenberg qui meurt peu après les Conférences de Dresde.

CHAPITRE III

LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE DE 1851 A 1863

Durant les vingt-cinq dernières années de son existence, la Confédération germanique ne joue à peu près aucun rôle. Dès avant 1848, elle ne bénéficiait déjà pas d'un crédit considérable ; en 1851, son rétablissement est considéré comme un pis aller et elle ne jouira plus d'aucune autorité. D'ailleurs on estime unanimement qu'elle ne peut subsister sous la même forme et qu'il convient d'apporter des modifications au Pacte Fédéral. Son histoire de 1851 à 1863 est surtout l'histoire du problème de la réforme fédérale.

Si les projets de réforme fédérale ne peuvent aboutir, si la Confédération ne peut entreprendre aucun travail important, c'est qu'un malaise pèse sur toute l'Allemagne durant cette période : l'hostilité grandissante entre l'Autriche et la Prusse. La Diète de Francfort est le champ clos de leur rivalité. Jusqu'en 1848 l'Allemagne avait connu une période de calme et d'équilibre grâce à l'entente de ces deux grandes puissances. Metternich avait vraiment excellé dans l'art de diriger la politique de la Prusse sans effaroucher sa susceptibilité. A partir de 1848, la Confédération germanique ne repose plus sur ce dualisme. La Prusse désire réaliser à son seul bénéfice et sans le consentement des gouvernements, ce qu'elle avait failli obtenir en 1848.

Bismarck écrit dans ses *Pensées et Souvenirs* : « J'en

étais venu à penser que l'appui, que l'Autriche et la Prusse devaient se prêter réciproquement, était un rêve de jeunesse, né du contre-coup des guerres de l'indépendance et des impressions reçues au collège; je m'étais convaincu enfin que cette Autriche avec laquelle j'avais jusqu'alors compté n'existait pas pour la Prusse : J'arrivais à la conviction qu'il ne serait pas même possible de reconquérir, sur la base de l'autorité de la Diète fédérale, la position qu'avait la Prusse dans la Confédération avant la Révolution de 1848, et bien moins encore d'obtenir une réforme de la Constitution fédérale qui eût donné au peuple allemand l'espoir de réaliser ses prétentions à la vie internationale, à son titre de grande nation européenne. » Et Bismarck ajoute plus loin : « Il n'était pas possible de dénouer pacifiquement par le système dualiste le nœud gordien de la situation allemande, on ne pouvait le trancher que par l'épée ¹. »

La politique de la Prusse vis-à-vis de la Confédération germanique consistera à agir de telle sorte que cet organe soit complètement discrédité et que les esprits en arrivent à souhaiter sa disparition d'une manière ou de l'autre. Elle pratiquera une véritable obstruction. Elle fera échouer par son attitude tous les projets de réforme fédérale, même ceux qui ne pouvaient donner lieu à aucune objection sérieuse et qui étaient susceptibles de renforcer l'autorité de la Diète. Elle empêchera de même la Confédération de prendre les mesures législatives qui eussent contribué à unifier les diverses législations et à rendre apparente l'existence d'un pouvoir central. La tactique de Bismarck consiste à écarter avec une évidente mauvaise foi et systématiquement toute espèce de compromis jusqu'au moment où ses désidérata

1.. Bismarck. *Pensées et souvenirs*, p. 363.

seront complètement satisfaits. Cette tactique sera d'ailleurs reprise ultérieurement en Allemagne !

La personnalité de Metternich avait dominé l'histoire de la Confédération germanique jusqu'en 1848 ; après 1851 c'est la personnalité de Bismarck qui s'imposera. Aussitôt après les conférences de Dresde commence sa prodigieuse carrière. Il est nommé délégué de la Prusse à la Confédération germanique et il saura tout de suite occuper à la Diète une place de premier plan. Il adopte d'emblée une attitude brutale et sait se faire respecter des délégués de l'Autriche qui jusqu'alors avaient considéré les représentants de la Prusse avec hauteur et dédain. Bismarck soulève de multiples incidents. Un jour il froisse Rechberg, le délégué de l'Autriche, et l'affaire faillit se terminer par un duel. Le représentant du Mecklembourg, parvint à arranger les choses. Autre incident caractéristique, celui du cigare. Il était de tradition que seul, le délégué de l'Autriche, président de la Diète, pouvait fumer durant les séances. Lorsque Bismarck arriva à Francfort un de ses premiers gestes fut de sortir un cigare de sa poche et de l'allumer au milieu de la stupeur générale. Cette attitude permit à la Prusse d'être considérée à Francfort à l'égal de l'Autriche.

§ 1. — LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE ET LA GUERRE D'ITALIE

La Confédération germanique fit preuve d'une certaine activité propre durant la guerre d'Italie, mais elle se tint par contre à l'écart de la crise orientale. L'Autriche qui avait adopté une attitude de plus en plus hostile vis-à-vis de la Russie, à mesure que les troupes franco-anglaises remportaient des succès en Crimée et qui menaçait d'intervenir

militairement pour obtenir sa part du butin, propose que la moitié de l'armée fédérale soit mobilisée afin de déterminer le tzar à accepter la paix. La Prusse qui ménage la Russie se montre opposée à cette mesure et elle prétend avec raison que l'Allemagne doit opposer une stricte neutralité, étant donné que la guerre d'Orient n'intéresse en rien la sécurité de l'Allemagne.

Nous avons déjà signalé comment après Solféрино Napoléon III avait dû brusquement offrir la paix en raison des mesures de mobilisation de l'armée fédérale et ne pas tenir sa promesse de l'« Italie libre des Alpes jusqu'à l'Adriatique ». Lorsqu'il apparaît que les troupes françaises vont envahir les territoires autrichiens appartenant à la Confédération, les discussions s'apaisent et l'unanimité se fait en Allemagne pour décider de secourir l'Autriche. Les chambres de Hanovre et de Wurtemberg invitent leurs gouvernements à agir de façon à ce que les forces fédérales viennent à l'aide de l'Autriche. L'Autriche a la certitude de pouvoir être appuyée par toute la Confédération.

Nous voyons vraiment à la lumière des événements de 1813, de 1840 et à l'occasion de la guerre d'Italie quel rôle décisif a joué la crainte de la France dans la formation de l'unité allemande. Les divergences s'effacent en Allemagne quand une menace semble se préciser au delà du Rhin. C'est ce sentiment que Bismarck fera jouer en 1870 pour déterminer les trois Etats de l'Allemagne du Sud à adhérer à la Confédération de l'Allemagne du Nord.

Les dirigeants prussiens ne sont pas mécontents de l'affaiblissement de l'Autriche à l'occasion de la guerre d'Italie et ils espèrent en tirer profit. D'autre part ce n'est un secret pour personne que Napoléon III prétend faire triompher le principe des nationalités; il importe donc que la Prusse le

ménage. Mais l'état d'esprit de l'opinion publique est tel qu'elle ne peut faire autrement que de se déclarer solidaire de l'Autriche et prête à la secourir.

Dès le lendemain de Solférino (24 juin 1859) la Prusse propose à la Diète la formation d'une armée d'observation sur le Rhin et la mobilisation de quelques contingents fédéraux. Elle-même prend des mesures pour concentrer 250.000 hommes à la frontière française. Quant à l'Autriche, elle estime que ces mesures sont insuffisantes et elle demande la mobilisation de tout le contingent fédéral qui sera placé, propose-t-elle, sous le commandement du prince royal de Prusse. Les pourparlers en étaient là lorsque furent signés le 11 juillet les préliminaires de paix de Villafranca.

§ 2. — MOUVEMENTS D'OPINION EN FAVEUR D'UNE RÉFORME FÉDÉRALE

La guerre d'Italie provoque un réveil du sentiment national. Le 14 août 1859 plusieurs personnalités libérales et démocrates de toute l'Allemagne, mais principalement de l'Allemagne du Nord, se réunissent à Eisenach. Dans un manifeste elles proclament la nécessité de réformer et de renforcer l'autorité fédérale et de créer auprès de la Diète une représentation nationale du peuple allemand. Elles constituent afin d'atteindre ce but le « National Verein ». Ce mouvement est surtout d'inspiration prussienne ; les promoteurs prétendent que c'est à la Prusse qu'il appartient de prendre l'initiative de ces réformes et que c'est par elle qu'un tel programme sera rempli. Le manifeste du National Verein prévoit que la Prusse se chargera du commandement de l'armée et de la direction des rapports avec l'étranger.

Les Etats du Sud prennent position contre le National Verein. Ils s'insurgent avec vigueur contre la proposition émise par ce groupement d'après laquelle l'unité allemande ne serait possible qu'avec l'hégémonie prussienne. Aussi la Bavière, la Saxe et le Wurtemberg tiennent-ils en automne 1859 des conférences à Wurzburg au cours desquelles ces trois Etats arrêtent un plan de réformes à soumettre à la Diète. Le National Verein est interdit au sud du Mein et il doit établir son siège de Francfort à Cobourg.

Peu à peu le National Verein perd son influence. La raison en est l'hostilité systématique de la Prusse à tout projet de réforme fédérale et l'attitude brutale de Bismarck vis-à-vis des libéraux lorsqu'il accédera au pouvoir. De nouvelles unions analogues se créent. C'est ainsi qu'est fondé en automne 1861 à Dresde le « Volksbund » de tendances très libérales qui attaque violemment les idées prussiennes. Il provoque la réunion de congrès et de manifestations en faveur de la Grande Allemagne.

Tous ces mouvements d'opinion en faveur d'une réforme fédérale ne présentent pas une importance de premier plan et ils ne firent rien pour l'unité de l'Allemagne. Ils présentent de trop nombreuses diversités. Il convient cependant de les signaler, car ils sont symptomatiques des aspirations un peu confuses vers l'unité, qui se manifeste durant cette période.

§ 3. — ACTIVITÉ LÉGISLATIVE DE LA DIÈTE

Durant la période que nous étudions, la Diète s'est efforcée de réaliser un travail d'unification législative. « Une unité intérieure stable serait bien plus facile à créer, dit un rapport présenté à la Diète le 12 Août 1861, si l'on pouvait

arriver d'abord à l'unité législative ¹ ». Et de fait, la Diète tenta de faire adopter par les gouvernements certaines mesures d'intérêt général, chose qu'elle avait négligé de faire avant 1848. Mais elle ne put mener à bien cette tâche en raison des divergences de vues qui se manifestèrent lors de la discussion de ces projets, et surtout à cause de la volonté de la Prusse de faire échouer toute tentative de réforme sérieuse.

En 1856, la Bavière propose à la Diète que soit nommée une commission chargée d'élaborer un code de commerce. La commission est constituée et ses travaux sont menés à bien et approuvés par tous les gouvernements. En 1865, de nombreux Etats, y compris l'Autriche, l'avaient adopté. Il convient cependant d'observer que cette réforme n'émane pas de la Diète elle-même ; les travaux de la commission se déroulèrent à l'écart de la Confédération. Toutefois l'influence de celle-ci contribua à la réaliser.

Diverses propositions tendent également à l'adoption par les différents États de l'Allemagne d'un code civil et d'un code pénal uniformes. Mais aucune suite ne leur fut donnée.

Le Grand-Duché de Bade soumet en vain en 1859 à la Diète un projet de haute cour fédérale. Ce projet n'eut pas plus de succès que ceux qui avaient été présentés antérieurement.

D'autres propositions concernant l'unification de la législation sur les titres de créances, n'aboutissent pas. Il en est de même du projet d'introduction en Allemagne d'un système uniforme de poids et mesures dont nous avons déjà eu l'occasion de parler ².

1. D'après Van Deventer, p. 165.

2. Voir p. 112.

La Prusse en effet s'oppose à toutes ces tentatives qu'elle déclare incompatibles avec l'esprit et la lettre de la constitution fédérale. Il n'appartient pas, dit-elle, à la Diète fédérale de légiférer. Aussi refuse-t-elle la plupart du temps de participer aux travaux des commissions chargées de l'examen de ces projets.

§ 4. — PROJETS DE RÉFORME FÉDÉRALE

Les projets de réforme de la Confédération germanique qui furent proposés après 1848 offrent tous un caractère commun. Ils s'inspirent du désir de créer auprès de la Diète une représentation populaire. Les décisions législatives que prendra l'assemblée fédérale sembleront provenir ainsi à la fois de la volonté nationale et de la volonté des gouvernements et l'application en sera ainsi facilitée. Un gouvernement ne saurait s'opposer à l'application de mesures auxquelles la représentation du peuple allemand auprès de la Diète a consenti. La création d'une assemblée de représentants doit pouvoir ainsi donner plus d'autorité à la Diète et contribuer à créer une plus grande unité législative.

Deux projets méritent d'attirer particulièrement notre attention car ils représentent un effort sérieux et intéressant de réforme de la constitution fédérale. Ce sont les projets saxon de 1861 et autrichien de 1863.

En juillet 1861, le ministre du roi de Saxe de Beust présente un projet de réforme fédérale. Il prévoit la création auprès de la Diète, qui conserve son organisation antérieure, d'un corps législatif composé de délégués de toutes les chambres législatives des différents Etats composant la Confédération. Cette assemblée sera chargée d'accepter, de rejeter ou d'amender les projets de loi présentés par la

Diète fédérale. Pour tout autre question elle n'aura qu'un rôle consultatif. L'Autriche devra renoncer à la présidence exclusive de la Confédération ; la présidence sera exercée alternativement par l'Autriche, la Prusse et un troisième Etat qui devra être désigné par la Diète.

Ce projet ne peut aboutir en raison de l'opposition de la Prusse. Il est repris en 1862 sous forme d'une proposition faite à la Diète par l'Autriche et la Saxe en vue de la convocation d'une assemblée fédérale législative. Il fallait vraiment que la politique prussienne inspire de vives craintes à l'Autriche pour qu'elle acceptât de s'associer à des aspirations démocratiques ! On discute à la Diète pour savoir si la convocation d'une telle assemblée peut être décidée à la majorité ou à l'unanimité. Etant donné l'importance d'une telle proposition qui équivalait à une loi fondamentale, la règle de l'unanimité paraissait s'imposer. On vote cependant à la pluralité des voix et la Prusse réussit à faire rejeter le projet à quelques voix de majorité.

En août 1863 l'Autriche prend l'initiative de proposer un projet de réforme très détaillé¹. La Confédération germanique est reconstruite sur des bases entièrement nouvelles. Trois organes sont prévus :

1^o *Directoire*. — C'est l'organe exécutif de la Confédération. Il est formé de cinq Etats. Trois d'entre eux doivent y siéger de façon permanente. Ce sont l'Autriche, la Prusse et la Bavière. Les deux autres Etats doivent être désignés par vote et ne siégeront que temporairement. Le Directoire représente l'Allemagne à l'extérieur, entre en rapports avec les puissances étrangères et traite avec elles. Il est investi du droit de déclarer la guerre et de faire la paix, mais lorsqu'il

1. Voir Van Deventer, p. 186.

s'agit de déclarer la guerre pour le compte d'un Etat membre ayant des possessions en dehors de la Confédération, il doit s'assurer l'assentiment du conseil fédéral. Le Directoire nomme les chefs militaires de l'armée fédérale, s'occupe des finances de la Confédération constituées par les contributions matriculaires des Etats membres. Il a enfin le droit de convoquer, d'ajourner et de dissoudre l'assemblée des représentants.

2° *Conseil fédéral*. — C'est l'ancienne Diète telle qu'elle fut créée en 1815. Sa composition est la même. Elle est l'élément qui représente dans la Confédération tous les gouvernements. Ses attributions deviennent presque nulles, elle ne fait que sanctionner les décisions du Directoire.

3° *Assemblée des représentants*. — C'est l'organe législatif de la Confédération. Elle est composée par les délégués des chambres de chaque Etat, nommés pour une durée de trois ans. Son rôle est de déterminer les principes généraux qui doivent présider aux législations particulières en toutes matières considérées par le Directoire comme relevant de la compétence législative de la nouvelle confédération. L'assemblée possède également un droit d'adresse et de remontrances.

Ce projet présente de réelles qualités : Il tient compte d'une part des vœux du peuple allemand en créant un pouvoir central plus fortement constitué et en permettant de réaliser plus facilement l'unité législative. Il laisse d'autre part intactes les prérogatives des princes et ménage les susceptibilités des Etats particuliers. Il réalise un type d'union d'Etats intermédiaire entre l'Etat Fédéral et la Confédération d'Etats. On peut lui reprocher par contre une trop grande complication.

Le projet autrichien eut le sort qu'ont souvent les trans-

actions. Il irrita la Prusse et ne conquist pas l'opinion publique. Les libéraux lui reprochent de ne pas instituer une représentation nationale directement élue par le peuple. Certains princes du Nord de l'Allemagne (Mecklembourg, Saxe-Weimar) lui sont hostiles.

Quant à la Prusse, elle formule immédiatement des contre-propositions. Elle demande d'être placée sur un pied d'égalité avec l'Autriche, la présidence devant revenir à tour de rôle à chacune des deux puissances. Elle demande à pouvoir exercer ainsi que l'Autriche un droit de veto dans tous les cas de déclaration de guerre par la Confédération. Enfin elle préconise au lieu de l'assemblée des représentants l'établissement d'un parlement directement élu au suffrage universel et investi d'attributions beaucoup plus larges. Par cette proposition la Prusse veut flatter les libéraux et les rallier à sa cause.

L'empereur François-Joseph propose alors la réunion d'un congrès des princes allemands afin de délibérer sur le projet de réforme fédérale. Tous les princes répondent à cet appel sauf le roi de Prusse Guillaume I^{er}. Ce dernier était personnellement désireux de participer à un tel congrès, car il voyait dans cette réunion un moyen pour les souverains de se solidariser contre les empiétements des assemblées législatives. Mais Bismarck s'oppose avec la plus grande énergie à ce que le roi accepte l'invitation de l'empereur d'Autriche et il y parvient en menaçant de donner sa démission. L'Autriche passe outre à ce refus et le congrès des princes allemands (*Fürstentag*) se réunit à Francfort à la fin d'août. L'absentéisme de la Prusse lui porte un coup fatal; les souverains réunis à Francfort craignent d'être placés sous la direction de l'Autriche et le congrès se sépare sans avoir abouti à un résultat.

Après ces négociations le ministre autrichien Rechberg, froissé de l'attitude des Etats secondaires qui n'avaient guère soutenu le projet de l'Autriche, commit l'erreur de vouloir se rapprocher de la Prusse et de s'engager, d'accord avec elle, dans la guerre des Duchés d'où devait sortir Sadowa.

Devant l'intransigeance et les ambitions prussiennes, devant l'impossibilité de parvenir à une réforme par voie légale, s'affirme en Allemagne à la veille de la crise des Duchés l'opinion que cette réforme unanimement désirée ne s'obtiendra que par des moyens non pacifiques.

Le journal *La Presse de Vienne* écrivait le 9 janvier 1862 ces paroles prophétiques : « La préoccupation d'accroître sa puissance règle seule la conduite de la Prusse dans toutes les affaires fédérales. Dans cette idée commune se rencontrent féodaux, constitutionnels et démocrates... La rupture successive de toutes ces bulles de savon (les propositions de réforme de la Confédération) doit rendre de plus en plus générale la conviction que la solution de la question allemande ne sera pas l'œuvre d'une libre entente, mais le résultat de puissants événements ¹ . »

1. *Die Presse* du 9 janvier 1862. Cité par Van Deventer, p. 177.

CHAPITRE IV

DISSOLUTION DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

§ 1. — LA GUERRE DES DUCHÉS

La révolution qui s'était produite en 1848 dans les Duchés de Holstein et de Slesvig et à laquelle la Prusse et l'Assemblée Nationale de Francfort avaient prêté leur appui, avait été liquidée par la convention internationale de Londres de 1852. L'Autriche avait agi à Olmütz pour faire cesser cette intervention prussienne dans les Duchés. La convention de Londres maintient le statu quo et règle le problème dynastique qui avait été une des causes de la révolution.

Nous avons eu l'occasion de signaler l'extrême complexité de cette question des Duchés. Le Slesvig et le Holstein avaient été attribués au roi de Danemark comme possessions personnelles en 1815 et n'avaient pas été annexés au royaume de Danemark. Le roi de Danemark était duc de Holstein et duc de Slesvig. Or le Slesvig n'appartenait pas à la Confédération germanique, tandis que le Holstein en faisait partie. Les habitants des deux Duchés réclamaient de tout temps l'incorporation du Slesvig à la Confédération. C'était là une première difficulté.

Une seconde difficulté était le problème successoral. Le roi Frédéric VII n'avait pas d'enfants. Au Danemark, la loi salique était inconnue; la succession à la couronne pouvait se faire par l'intermédiaire des femmes. La succession se trouvait revenir au duc Christian de Glucksbourg. Les Duchés au contraire, admettaient la loi salique et l'héritier

légitime se trouvait être un parent plus éloigné du roi, le duc d'Augustenbourg. Le Danemark et le Slesvig-Holstein étaient donc appelés à se séparer lorsque le roi Frédéric mourrait, de même que le lien qui unissait l'Angleterre et le Hanovre avait disparu lorsque la reine Victoria était montée sur le trône en 1837. C'est ce que les Danois ne voulaient pas. Les grandes puissances obtiennent renonciation du duc d'Augustenbourg à ses droits de souveraineté sur les Duchés moyennant le versement d'une indemnité, et la convention de 1852 reconnaît le duc de Glucksbourg comme seul héritier de toute la succession au royaume de Danemark et aux Duchés. A cette convention participent l'Autriche et la Prusse, mais étant donné le rôle peu important que jouait la Confédération germanique dans le domaine des relations internationales, on avait négligé de la faire participer à ce traité comme il eût été normal. C'est là un fait essentiel pour la compréhension des événements qui devaient se dérouler ultérieurement.

Le 30 mars 1863 le roi Frédéric prend une ordonnance en vertu de laquelle, il accorde au Holstein une autonomie complète, mais il annonce son intention d'assimiler le Slesvig au royaume de Danemark et de lui accorder la même constitution. La chose était possible en droit puisque le Slesvig n'appartenait pas à la Confédération.

Cette attitude soulève une vive émotion dans toute l'Allemagne. La Diète se saisit de l'affaire quoiqu'elle ne fût pas de sa compétence, l'ordonnance du roi de Danemark concernant un territoire étranger à la Confédération. Le 9 juillet elle invite le roi à abroger l'ordonnance du 30 mars, et celui-ci ne déférant pas à son invitation, elle décrète le 1^{er} octobre l'exécution fédérale dont sont chargés l'Autriche la Prusse, la Saxe et le Hanovre. Mais la Diète

ne procède pas immédiatement à des mesures militaires.

Frédéric VII meurt sur ces entrefaites et Christian de Glucksbourg lui succède sous le nom de Christian IX. Il confirme les mesures prises par son prédécesseur. Son avènement soulève à nouveau le problème dynastique. De nombreux princes, notamment le duc de Saxe-Cobourg, proposent que la Diète soutienne la candidature du fils du duc d'Augustenbourg et elle fait sienne cette proposition. Par résolution en date du 28 novembre elle ne reconnaît plus le roi de Danemark comme duc de Holstein et refuse de traiter avec lui. La Confédération prétend ne pas être liée par la convention de Londres et n'être pas dans l'obligation de reconnaître les droits de Christian IX à la couronne des Duchés, étant donné qu'elle n'a pas participé à cette convention. L'Assemblée fédérale décide le 7 décembre de procéder aux mesures d'exécution prévues, et, les armées des quatre puissances chargées de l'exécution occupent le Holstein sans combats à partir du 24 décembre.

Mais cela ne suffit pas à la Prusse qui désirait voir accroître son influence en Allemagne à l'occasion de cette crise des Duchés. Elle ne voulait pas que l'appui de ses armes fût pour le seul profit du duc d'Augustenbourg. Elle demande que l'exécution fédérale se poursuive dans le Slesvig afin de contraindre le roi du Danemark à abroger les mesures d'assimilation du Slesvig au Danemark, l'Autriche a le tort de suivre la Prusse dans cette voie : Elle craint que la Prusse ne retire par son activité en faveur des irrédentistes du Slesvig, un trop grand prestige et elle veut, elle aussi, sa part de popularité.

La Diète délibère les 11 et 14 janvier 1864 sur la proposition austro-prussienne. Une opposition de vues se manifeste entre la Prusse et l'Autriche d'une part et les autres

Etats de la Confédération d'autre part. Les deux grandes puissances sont battues au moment du vote par 11 voix contre 5. La Diète refuse de suivre l'Autriche et la Prusse.

Bismarck était bien décidé à ne pas s'embarrasser de scrupules fédéraux. C'est ici que se place alors une première violation du Pacte Fédéral. Quoique battues, les deux puissances déclarent qu'elles ne tiendront aucun compte des décisions de la Diète et qu'elles substitueront leur action à la sienne. C'était là évidemment une illégalité et une usurpation de pouvoir. Ainsi que le dit Van Deventer, « la Diète payait de son existence le premier acte d'indépendance qu'elle se permettait ¹. » Ce petit coup d'état de l'Autriche et de la Prusse eut pour résultat d'aigrir leurs relations avec les Etats petits et moyens de l'Allemagne. Une note bavaroise dit que les tendances de la Prusse à se faire justice elle-même menacent de rompre les rapports fédéraux. Mais ce mécontentement se calmera après les victoires remportées sur les Danois. La guerre contre le Danemark était trop populaire pour que l'on tienne longuement rigueur à la Prusse et à l'Autriche de la désinvolture de leurs procédés.

Après un ultimatum, les troupes prussiennes et autrichiennes pénètrent dans le Slesvig le 1^{er} février 1864. L'Angleterre favorable au Danemark n'ose pas intervenir devant l'attitude résolue de Bismarck, car elle ne veut pas s'exposer aux risques d'une guerre. Battu, Christian IX abandonne à l'Autriche et à la Prusse, par le traité de Vienne du 30 octobre 1864 ², tous ses droits sur les duchés de Slesvig et de Holstein.

1. Van Deventer, *Cinquante années de l'histoire de l'Allemagne*, p. 201.

2. Samwer. *Recueil général de traités* (collection de Martens), t. XVI, p. 474.

§ 2. — LA GUERRE AUSTRO-PRUSSIENNE

Une fois le Slesvig et le Holstein enlevés au Danemark, le désir de la Prusse est de s'assurer à son propre compte la domination des duchés. Elle ne veut pas que le Slesvig et le Holstein forment un Etat placé sous la souveraineté du duc d'Augustenbourg. Pour cela, il lui fallait éliminer des Duchés la Confédération germanique d'abord et l'Autriche ensuite.

La Confédération germanique s'élimine elle-même. Elle n'avait pas été en mesure d'empêcher la Prusse et l'Autriche mises en minorité d'envahir le Slesvig. Dans ces conditions, elle préfère ne pas engager la lutte contre elles. Aussi donne-t-elle le 3 décembre 1864 son agrément à une motion austro-prussienne l'invitant à se dessaisir de l'affaire des duchés et elle laisse ces deux puissances libres d'y agir à leur guise. L'Autriche et la Prusse restaient désormais seules. D'ailleurs par le traité de Vienne, le roi de Danemark avait laissé le Slesvig et le Holstein non à la Confédération germanique, mais à la Prusse et à l'Autriche.

Quant à l'Autriche, elle commence à redouter les conséquences d'une mainmise trop complète de la Prusse sur les Duchés et elle propose, d'accord avec d'autres cours allemandes de reconnaître le duc d'Augustenbourg comme duc de Slesvig-Holstein. Elle fait voter le 6 avril 1865 par la Diète une motion l'invitant ainsi que la Prusse à remettre les duchés au duc d'Augustenbourg qui paraît être le candidat de toute l'Allemagne.

Bismarck pendant ce temps paraît obéir à un souci de légalité. Il charge une commission des syndics de la couronne de Prusse d'apprécier quels sont les titres respectifs des

prétendants à la souveraineté des Duchés. Cette commission fait connaître ses recommandations au mois de juin. Elle estime que le duc d'Augustenbourg n'a aucun droit. Le seul prétendant légitime serait Christian de Glucksbourg roi de Danemark, mais celui-ci a abandonné par le traité de Vienne ses droits de souveraineté au profit de la Prusse et de l'Autriche. Grâce à cette ingénieuse argumentation l'empereur d'Autriche et le roi de Prusse se trouvent donc être co-souverains du Slesvig et du Holstein.

L'Autriche qui durant toute cette crise suit une politique assez incohérente, abandonne alors la défense des intérêts du duc de Augustenbourg et propose à la Prusse un compromis. C'est la convention de Gastein du 14 août 1865 ¹. En vertu de ce traité l'Autriche consent à ce que la Prusse fasse l'acquisition territoriale du duché de Lauenbourg qui appartient au Holstein, et les deux puissances exercent en commun l'administration des Duchés. La Prusse administrera le Slesvig et l'Autriche le Holstein jusqu'à ce qu'un règlement définitif intervienne. Les deux duchés feront partie du Zollverein. Le port de Kiel deviendra un port de guerre fédéral et son statut sera semblable à celui des forteresses fédérales déjà existantes. La Prusse y exercera un rôle prépondérant.

Mais Bismarck n'était pas disposé à se contenter des concessions de l'Autriche. Les concessions sont pour lui une preuve de faiblesse. Il veut à l'occasion de cette question des duchés réaliser ses intentions qui sont d'écarter l'Autriche des affaires d'Allemagne. Il est décidé à lui faire la guerre après s'être assuré à l'entrevue de Biarritz que la France resterait neutre et après avoir signé un traité d'alliance avec l'Italie.

1. Samwer. *Recueil général de traités* (collection de Martens), t. XVII, p. 2.

Il veut brusquer les choses. Son dessein est d'exaspérer l'Autriche : Il soumet le 9 avril 1866 à la Diète un projet de réforme fédérale auquel cette puissance ne pouvait évidemment souscrire. D'autre part, des incidents éclatent dans les Duchés entre Prussiens et Autrichiens.

Devant tous ces incidents la Diète estime qu'avant de discuter sur le projet de réforme fédérale présenté par la Prusse, il lui appartient de régler les différends qui opposent la Prusse à l'Autriche et de les soumettre à la commission de conciliation prévue par l'article 21 de l'Acte Final. La Prusse refuse avec hauteur de déférer à cette invitation et elle met la Diète en demeure d'intervenir pour faire cesser les mesures militaires défensives prises par l'Autriche et la Saxe.

C'était désormais la rupture. Dans sa séance du 14 juin 1866¹, sur la proposition de l'Autriche, la Diète déclare l'exécution fédérale contre la Prusse, les troupes prussiennes ayant quelques jours auparavant pénétré dans le Holstein dont l'administration était réservée à l'Autriche. Le vote est acquis par 9 voix contre 6 et 2 abstentions (Prusse et Bade). La Prusse fait part de son intention de se retirer de la Confédération. C'est la guerre. Il nous faut voir en elle non un conflit austro-prussien, mais une guerre d'exécution fédérale entre la Confédération germanique d'une part, et la Prusse de l'autre.

La victoire de la Prusse sur l'ensemble des forces fédérales fut très aisée : L'armée prussienne était particulièrement bien entraînée et outillée et depuis peu de temps elle se tenait prête à toute éventualité. Les armées hano-vrienne, saxonne et bavaroise sont rapidement défaites.

1. *Procès-verbal de la séance*. Samwer. *Recueil général de traités* (collection de Martens), t. XVII, p. 310.

La décision finale intervient contre l'Autriche à Sadowa le 3 juillet.

La paix est signée à Prague le 23 août 1866. L'article 4 du traité¹ proclame la dissolution définitive de la Confédération germanique. En vertu de cet article, l'Autriche s'engage à reconnaître la création d'un nouveau lien fédéral en Allemagne auquel elle ne participera pas. La Prusse s'agrandit de nombreux territoires, notamment du Hanovre et de la Hesse Cassel qui deviennent de simples provinces prussiennes. En 1867 elle crée sous le nom de Confédération de l'Allemagne du Nord (Norddeutscherbund) un Etat Fédéral comprenant tous les Etats situés au nord du Main. La Bavière, le Wurtemberg et le Grand Duché de Bade qui n'en font pas partie signent avec la Prusse des traités d'alliance offensive et défensive.

Ainsi que le dit Van Deventer « cela ressemble à un caprice de la fortune que de voir dix jours suffire à peine à la Prusse pour accomplir ce qu'en trente ans n'avaient pu faire tous les mouvements des populations et toutes les délibérations des gouvernements² ». C'est là surtout, un terrible enseignement ! Seule l'épée devait en effet se montrer capable de trancher le nœud gordien de la réforme fédérale.

* * *

Nous pouvons apprécier à la lumière de ces événements la valeur de l'institution fédérale. Les textes avaient prévu les alternatives devant lesquelles la Confédération germa-

1. Samwer. *Nouveau recueil général de traités* (collection de Martens), t. XVIII, p. 344.

2. Van Deventer, p. 211.

nique se trouva placée durant le déroulement de ces deux crises, mais la plupart du temps elle n'en tint compte que faiblement. Elle n'eut pas de politique personnelle et de ligne de conduite invariable. Elle ne s'embarrassa pas de logique, prenant fréquemment des décisions en contradiction avec ses votes précédents. Elle fut tantôt l'agent de la politique de la Prusse, tantôt celui de la politique de l'Autriche. Lorsqu'elle fit preuve d'une certaine indépendance, en rejetant la prétention de la Prusse et de l'Autriche à intervenir dans le Slesvig, ces deux puissances passèrent outre à son vote et son impuissance éclata.

CONCLUSION

Plusieurs leçons se dégagent de cette étude sur la Confédération germanique.

Une première se rapporte à la conduite des affaires publiques en Allemagne. Il est un fait reconnu par la science de la sociologie que les grandes réformes qui bouleversent la structure des Etats et les conditions de vie des hommes sont plus souvent le résultat de convulsions violentes que le fruit de discussions et d'arrangements à l'amiable. Cela est vrai surtout en Allemagne et l'histoire de la Confédération germanique nous en offre un exemple des plus frappants. La Diète fédérale ne put jamais aboutir à mettre en pratique les réformes voulues par les particuliers et par les gouvernements. L'échec de l'Assemblée Constituante de 1848 est encore plus caractéristique à cet égard. Les Allemands ont d'ailleurs eu parfaitement conscience à ce moment-là de leur inexpérience politique et dès lors l'esprit public, la façon de concevoir la conduite des affaires de l'Etat vont de plus en plus s'éloigner des conceptions françaises. Les idées d'autorité et de force, d'abnégation de l'individu devant l'Etat prévaudront désormais sur celles de liberté et de libre discussion. La manière dont Bismarck résout par la force le problème allemand qui se posait depuis de longues années et qui attendait vainement une solution, prouve aux Allemands que cette voie est la bonne. Les concepts d'autorité apposeront une empreinte durable sur la mentalité alle-

mande : Les velléités de libéralisme céderont toujours aux premières manifestations de la force et de l'autorité. En 1877 devant les progrès de la social-démocratie, Bismarck décide d'agir : Il prend des mesures d'exception, prononce des paroles menaçantes. Les socialistes se font petits, protestent de leur fidélité au régime et donneront leur adhésion à la politique du chancelier de fer. A l'avènement du national-socialisme, tout ce qui représentait des tendances libérales et démocratiques en Allemagne a été balayé et annihilé sans la moindre velléité de résistance.

L'histoire de la Confédération germanique nous permet également d'apprécier la solidité et la valeur des organisations internationales similaires. De l'évolution du fédéralisme en Allemagne de 1815 à 1866 se dégage cet enseignement que les unions d'Etats ne peuvent jouer un rôle efficace et même subsister que s'il règne un accord complet entre les membres les plus puissants qui les composent. La Confédération germanique a vécu tant que ses deux membres les plus importants, l'Autriche et la Prusse s'entendirent et menèrent une politique commune. Ainsi que le dit Hartung dans son histoire des constitutions allemandes : « La Confédération germanique demeura unie aussi longtemps que l'Autriche et la Prusse vécurent en paix, mais elle était incapable de mener une politique indépendante ainsi que le déroulement de la crise des Duchés devait le démontrer. Lorsque le dualisme se fut changé en conflit déclaré entre l'Autriche et la Prusse, elle se brisa. Elle devait demeurer sans force tandis que ses puissants membres s'affrontaient. » Les fondateurs de la Confédération germanique avaient cherché à assurer l'unité de l'Allemagne en atténuant la traditionnelle rivalité entre l'Autriche et la Prusse. Mais on a beau vouloir étouffer les antagonismes,

au jour venu ils éclatent invariablement et bouleversent les institutions.

La mission de la Confédération germanique, comme celle de la Société des Nations, fut avant tout de veiller au maintien de rapports pacifiques entre les Etats membres et d'éviter le recours à des actes de violence.

Cette mission peut être exercée à l'encontre des Etats petits et moyens qui composent l'Union. La Société des Nations a pu ainsi éviter un conflit entre la Bulgarie et la Grèce. L'union d'Etats dispose en effet d'un certain pouvoir de persuasion qui s'appuie sur la force matérielle des grandes puissances qui la composent. Supposons dans le cas de l'Allemagne qu'une grave tension diplomatique ait éclaté entre la Hesse-Darmstadt et la Hesse-Cassel; la Diète fédérale était à même d'éviter que ces deux petits Etats recourent à la guerre.

Mais il en va tout autrement lorsqu'un antagonisme grave se manifeste entre de grandes puissances appartenant à une organisation internationale. Il suffit même de l'infidélité d'un seul Etat à l'esprit international, de ses ambitions appuyées sur la conviction de sa force pour compromettre une association d'Etats. L'Union n'a à sa disposition ni l'autorité morale, ni les moyens matériels suffisants pour lui imposer le respect de la loi internationale. Elle ne peut pas jouer le rôle que s'est peu à peu arrogé l'Etat lorsqu'il a entrepris d'arbitrer les conflits entre particuliers. Pour jouer ce rôle il faudrait que l'association d'Etats soit un super-état universel et nous sommes encore bien loin de voir triompher une telle conception. La Confédération germanique fut impuissante à arrêter l'action de la Prusse; la Société des Nations ne put empêcher le Japon, l'Allemagne et l'Italie de violer le Pacte.

Et de ceci découle un nouvel enseignement : C'est que des institutions juridiques destinées à assurer la coopération des Etats sont insuffisantes à maintenir par elles-mêmes des relations pacifiques si elles ne reposent pas sur un véritable esprit international. Qu'on ne croit pas que des textes bien rédigés suffisent à assurer une meilleure observation des règles de droit international ! Ils peuvent y contribuer, mais n'y suffisent pas. Nous avons eu l'occasion de signaler à plusieurs reprises que les textes fondamentaux de la Confédération germanique sans être parfaits étaient mieux rédigés que le Pacte de Genève, qu'ils étaient plus complets, plus logiques et qu'ils traçaient ses attributions avec un souci évident de méthode et de clarté. Ce qu'il faut, c'est que chaque Etat soit fidèle à l'association à laquelle il appartient et qu'il soit prêt à sacrifier ses intérêts particuliers en faveur de l'intérêt commun. Cet idéal ne peut être que difficilement atteint, dans l'état actuel du Droit international, par de simples obligations juridiques puisque celles-ci ne peuvent être sanctionnées de façon efficace. Le problème n'est qu'accessoirement juridique ; sa solution dépend d'autres éléments. Il faut créer un état d'esprit nouveau ; il est nécessaire que les gouvernements et les hommes prennent conscience de la loi naturelle qui déborde le cadre des frontières, qu'ils la respectent et qu'ils acceptent de renoncer à leurs égoïsmes. Ce n'est pas une tâche aisément réalisable et elle ne peut être le résultat que d'une longue évolution.

De quelle manière cette évolution peut-elle se produire ? A notre avis une association d'Etats peut remplir un rôle vraiment utile en se chargeant de la réglementation des problèmes économiques, techniques et juridiques qui

naissent des échanges et de la collaboration des Etats. En apparaissant comme l'organe législatif d'où proviennent les règles de droit international, elle acquerrait nécessairement une autorité qui lui permettrait d'aborder avec fruit les problèmes purement politiques.

Nous avons vu que les interventions législatives de la Confédération germanique furent insignifiantes. Quant à la Société des Nations, elle s'est donné comme but essentiel le maintien de la paix dans le monde et la limitation des armements ; mais elle s'est également assigné une tâche technique et elle a abouti dans ce sens à des résultats qui ne sont point négligeables : conclusion de règlements en matière économique et financière, sur les communications et le transit, de conventions sociales et humanitaires. Son activité technique fut plus fructueuse que son activité politique, parce qu'elle heurtait moins la susceptibilité des Etats jaloux de tout ce qui porte atteinte à leurs droits souverains.

L'économique, a-t-on dit, rapproche, le politique divise. Cela est vrai aujourd'hui où le monde en raison du développement des communications, des échanges et des conditions de la vie moderne, a de plus en plus tendance à être un, en dépit des efforts entrepris par certains Etats pour vivre exclusivement sur eux-mêmes. La conséquence de cette évolution vers une plus grande unité est la nécessité de former entre Etats des liens économiques, commerciaux et juridiques plus nombreux et plus étroits ; et de multiplier les règles de droit.

Lorsque les nations auront éprouvé les avantages et la sécurité résultant de telles obligations juridiques, elles pourront s'acheminer vers une entente plus générale et se trouveront mieux préparées à édicter des règles concernant

les relations politiques proprement dites, et à se conformer aux décisions d'organismes internationaux.

Malgré des régressions passagères, l'humanité a sans cesse évolué depuis les origines vers un plus grand progrès moral. Aussi pouvons-nous espérer en des jours où les relations de peuple à peuple seront vraiment réglées par des principes de droit librement obéis et universellement respectés.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages historiques.

- DENIS (Ernest). — *L'Allemagne*, 2 vol., Paris, 1896.
- DENIS (Ernest). — *La fondation de l'Empire Allemand*, Paris, 1906.
- KAUFMAN. — *Politische Geschichte Deutschlands im XIX Jahrhundert*, Berlin, 1900.
- SOREL (Albert). — *L'Europe et la Révolution Française*, Paris, 1905.
- LEVY-BRUHL. — *L'Allemagne depuis Leibnitz*, Paris, 1890.
- VAN DEVENTER. — *Cinquante années de l'histoire fédérale de l'Allemagne*, Bruxelles, 1870.
- SCHMIDT (Wilhelm). — *Geschichte der deutschen Verfassungsfrage während der Befreiungskriege und des Wienerkongresses*, Stuttgart, 1890.
- WEILL (G.). — *L'Eveil des nationalités et le mouvement libéral*, Paris, 1930.
- RICHELOT. — *Association douanière allemande ou Zollverein*, Paris, 1859.
- METTERNICH. — *Mémoires, documents et écrits divers*, 8 vol., Paris, 1881.
- BISMARCK. — *Pensées et souvenirs*, Paris, 1899.
- OLLIVIER (Emile). — *L'Empire libéral*.

Ouvrages juridiques.

- CHAUMET. — *Evolution juridique de l'Allemagne vers la forme unitaire*, thèse Bordeaux, 1935.
- HARTUNG. — *Deutsche Verfassungsgeschichte vom XV Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Leipzig, 1922.

LE FUR. — *Etat Fédéral et Confédération d'Etats*, Paris, 1896.

WESTERKAMP. — *Staatenbund und Bundestaat*, Leipzig, 1892.

EBERS. — *Die Lehre vom Staatenbund*, Breslau, 1910.

PILOTTI (Massimo). — *Les unions d'Etats* Recueil de cours de l'Académie de droit international, 1928.

GIDEL. — *Cours de droit constitutionnel comparé*. Faculté de Droit de Paris, 1935-1936.

PFIZER. — *Über das staatsrechtliche Verhältniss Württembergs zum deutschen Bund*, Strasbourg, 1832.

PFIZER. — *Über die Entwicklung des öffentlichen Rechts in Deutschland durch die Verfassung des Bundes*, Stuttgart, 1835.

KLUBER. — *Öffentliches Recht des teutschen Bundes und der Bundestaaten*, Francfort, 1840.

LEONHARDI. — *Das Austrägalverfahren des deutschen Bundes*, 2 vol., Francfort, 1845.

Recueil des textes.

D'ANGEBERG. — *Le Congrès de Vienne et les traités de 1815*, Paris, 1863.

KLUBER. — *Quellen Sammlung zu dem öffentlichen Recht des teutschen Bundes*, Erlangen, 1830.

MARTENS. — *Recueils de traités* (continué par Murhard et Samwer), Goettingen.

VU :

Le Président de la thèse,

JOSEPH BARTHÉLEMY.

VU :

Le Doyen,

GEORGES RIPERT.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

G. ROUSSY.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

L'ALLEMAGNE AVANT 1815

CHAPITRE PREMIER. — Organisation fédérale de l'Allemagne avant la création de la Confédération Germanique	4
§ 1. Le Saint-Empire Romain germanique.	6
§ 2. Organisation de l'Allemagne durant la Révolution et l'Empire	14

CHAPITRE II. — Création de la Confédération Germanique.....	26
§ 1. Apparition des aspirations nationales allemandes	26
§ 2. Différents points de vue en présence au sujet de l'organisation fédérale de l'Allemagne	30
§ 3. Les négociations du Congrès de Vienne.	36

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE JURIDIQUE DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

CHAPITRE PREMIER. — Textes sur lesquels repose la Confédération Germanique	49
§ 1. Acte fédéral du 8 juin 1815.....	49
§ 2. Acte final de 1820.....	53

CHAPITRE II. — Composition et organisation de la Confédération Germanique	59
§ 1. Composition de la Confédération germanique	59
§ 2. Organisation de la Confédération germanique	65
CHAPITRE III. — Buts et attributions de la Confédération Germanique	77
A. — <i>La Sécurité</i>	78
§ 1. Rapports entre la Confédération germanique et les puissances étrangères.....	79
§ 2. Rapports entre la Confédération germanique et les États membres de la Confédération	88
§ 3. Rapports entre la Confédération germanique et les particuliers	99
B. — <i>Attributions législatives</i>	105
§ 1. Comment la Diète légifère-t-elle ?.....	105
§ 2. Œuvre législative de la Confédération germanique.....	109
CHAPITRE IV. — Mesures d'exécution.....	114
§ 1. Exécution fédérale.....	114
§ 2. Organisation militaire de la Confédération germanique	119
CHAPITRE V. — Nature juridique de la Confédération Germanique.....	128

TROISIÈME PARTIE

ÉVOLUTION HISTORIQUE DE LA CONFÉDÉRATION GERMANIQUE

CHAPITRE PREMIER. — La Confédération Germanique de 1815 à 1848.....	141
§ 1. La Confédération germanique de 1815 à 1830	143

TABLE DES MATIÈRES	213
§ 2. Mesures anti-libérales de 1832 et 1834.	147
§ 3. Le Zollverein	152
§ 4. La Confédération germanique et l'Indépendance belge	159
§ 5. La Confédération germanique et la crise internationale de 1840	160
CHAPITRE II. — La crise de 1848.....	164
§ 1. Le Vorparlement.....	164
§ 2. Assemblée Nationale de Francfort.....	168
§ 3. Rétablissement de la Confédération germanique	174
§ 4. Conséquences de la crise de 1848.....	178
CHAPITRE III. — La Confédération Germanique de 1851 à 1863	182
§ 1. La Confédération germanique et la guerre d'Italie	184
§ 2. Mouvements d'opinion en faveur d'une réforme fédérale	186
§ 3. Activité législative de la Diète.....	187
§ 4. Projets de réforme fédérale.....	189
CHAPITRE IV. — Dissolution de la Confédération Germanique.....	194
§ 1. La guerre des Duchés.....	194
§ 2. La guerre austro-prussienne.....	198
CONCLUSION	203
BIBLIOGRAPHIE.....	209
TABLE DES MATIÈRES.....	211

IMPRIMERIE
HÉRISSEY
: ÉVREUX :